

KRINGKASTINGSREKLAME OG YTRINGSFRIHET

Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn
vurdert i lys av Grunnloven § 100 og EMK art. 10

Kandidatnr: 302

Veileder: Tarjei Bekkedal

Leveringsfrist: 26.april 2004

Til sammen 17460 ord

27.04.2004

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	PROBLEMSTILLINGEN	1
1.2	BAKGRUNN OG AKTUALITET	1
1.3	METODE	4
1.4	DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER	6
<u>2</u>	<u>FORHOLDET TIL GRUNNLOVEN § 100</u>	<u>10</u>
2.1	OM GRL. § 100	10
2.2	GRUNNLOVMESSIGHETEN AV KRINGKL. § 3-1 (3)	14
2.3	REKLAME FOR LIVSSYN	16
2.4	REKLAME FOR POLITISKE BUDSKAP	21
2.4.1	DEBATTARGUMENTET	21
2.4.2	DEMOKRATIARGUMENTET	24
2.5	KONKLUSJON	29
<u>3</u>	<u>FORESLÅTTE ENDRINGER I GRUNNLOVEN § 100 OG KRINGKASTINGSLOVEN § 3-1 (3)</u>	<u>30</u>
3.1	YTRINGSFRIHETSKOMMISJONENS UTREDNING	30
3.2	ST.MELD NR. 26 (2003-2004)	33
<u>4</u>	<u>FORHOLDET TIL NORGES INTERNASJONALE FORPLIKTELSE</u>	<u>37</u>
4.1	EMK ART. 10	37
4.1.1	MENINGSFRIHETEN	38
4.1.2	MEDDELELSESFRIHETEN	39
4.1.3	INFORMASJONSFRIHETEN	40
4.2	TILLATTE INNSKRENKNINGER	41
4.2.1	LOVSKRAVET	41
4.2.2	KRAVET TIL ET LEGITIMT FORMÅL	41
4.2.3	NØDVENDIGHETSVILKÅRET OG STATENS SKJØNNMARGIN	42
4.3	"NØDVENDIG I ET DEMOKRATISK SAMFUNN"	44
	I	I

4.3.1 BOWMAN	44
4.3.2 VGT VEREIN GEGEN TIERFABRIKEN	46
4.3.3 MURPHY	48
4.3.4 VURDERING	50
4.4 KONKLUSJON	55
4.5 SP ART. 19	56
<u>5 AVSLUTNING</u>	<u>58</u>
<u>6 LITTERATUR OG KILDER</u>	<u>59</u>

1 Innledning

1.1 Problemstillingen

Problemstillingen i denne oppgaven er hvorvidt forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap i kringkastingsloven § 3-1 (3) kan anses som en legitim innskrenkning i ytringsfriheten sett i forhold til Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10.¹

Forbudet mot å reklamere for livssyn og politiske budskap på fjernsyn er en innskrenkning i vernet av ytringsfriheten som følger av grl. § 100 og EMK art. 10. En begrensning i denne retten må vurderes på bakgrunn av en interesseavveining, hvor hensynene bak ytringsfriheten veies opp mot hensynene bak inngrepet.

1.2 Bakgrunn og aktualitet

Behovet for en regulering av reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn gjorde seg gjeldende etter innføringen av kommersiell kringkasting i Norge på 80-tallet.² Forskrift om kringkasting av 28. februar 1997 nr. 153 (kringkastingsforskriften) § 3-4 (3) regulerte forbudet, før det i 1999 ble vedtatt i formell lov.³

Bakgrunnen for forbudets vedtakelse i lovs form, knytter seg spesielt til to saker hvor politisk reklame ble vis på fjernsyn. Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) hadde i

¹ Lov om kringkasting 4. desember 1992 nr. 127. Heretter vil jeg benytte forkortelsene Grl., EMK og kringkl.

² Holøyen 2000 s. 30.

³ Jfr. kringkl. § 3-1 (3).

1995 en reklamekampanje på TV2. Etter de aktuelle innslagene mottok TV2 beskjed fra Forbrukerombudet om at reklamen ble ansett å være i strid med reklameforskriftens § 3-4 (3), og ble dermed pålagt å stanse innslagene. Saken ble brakt inn for Markedsrådet som konkluderte med at Forbrukerrådets vedtak skulle opprettholdes. Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) uttalte seg av eget tiltak i forbindelse med Markedsrådets vedtak, og anbefalte Markedsrådet å omgjøre sitt vedtak:

*"Markedsrådets forbud mot AFs 'reklamefilmer' og 'tilsvarende reklamebudskap' reiser en rekke uavklarte spørsmål om forholdet til vernet om ytringsfriheten både i Grunnloven § 100 , EMK art. 10 og SP art. 19. Da forholdet mellom forbudet i reklameforskriften og Grunnloven, EMK og SP ikke har vært vurdert av lovgiver, er jeg kommet til at Markedsrådet mangler hjemmel for nedlegge forbud mot de aktuelle annonsefilmene og lignende annonsefilmer fra andre organisasjoner i arbeidslivet."*⁴

På bakgrunn av denne uttalelsen omgjorde Markedsrådet sitt tidligere vedtak.⁵

I 1997 sendte TV2 igjen et reklameinnslag med politisk innhold. Denne gangen for Fremskrittspartiet. Forbrukerombudet gjorde det klart at reklamen var i strid med reklameforskriften § 3-4 (3) og ba TV2 stanse tilsvarende reklameinnslag.⁶ Saken endte med at Markedsrådet omgjorde Forbrukerombudets vedtak, og fastslo at uten en lovendring ville et slikt vedtak ikke kunne fattes.⁷ Behovet for en klar lovhjemmel ble dermed aktualisert. Den 30. april 1999 la Regjeringen frem et forslag om endringer i kringkl., og forbudet ble vedtatt. Kringkl. § 3-1 (3) lyder:

" Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder også tekstfjernsyn."

⁴ Holøyen 2000 s. 36, jfr. brev fra Sivilombudsmannen til Markedsrådet, 22. desember 1995.

⁵ Markedsrådets vedtak: MR-sak 1/98, FO - TV2 AS.

⁶ Holøyen 2000 s. 39, jfr. brev fra Forbrukerombudet til TV2, 26. august 1997.

⁷ L.c.

I den senere tid har det på ny vært debatt rundt temaet. Under valgkampen for kommunevalget høsten 2003, sendte TV2 et reklameinnslag for Fremskrittspartiet. Statens medieforvaltning ila TV2 et overtredelsesgebyr på kr. 70.000,- etter kringkl. § 10-3, for brudd på kringkl. § 3-1 (3). TV2 påklagde vedtaket til Markedsrådet, da TV2 mente at vedtaket var i strid med både grl. § 100 og EMK art.10. Det var ikke tvil om at reklameinnslaget representerte et brudd på kringkl. § 3-1(3), men spørsmålet dreide seg altså om kringkl. § 3-1 (3) er å anse som en legitim innskrenkning i ytringsfriheten. Markedsrådet tok ikke klagen fra TV2 over Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003, til følge.⁸ Det er ventet at TV2 vil anke saken.⁹

Før valgkampen til kommune- og fylkestingsvalget i 2003, sendte den lokale fjernsynskanalen TV-Vest i Stavanger et reklameinnslag for Pensjonistforbundet. Reklamefilmene ble ansett å være i strid med kringkl. § 3-1 (3) og TV-Vest ble ilagt et overtredelsesgebyr på kr. 35.000,- av Statens medieforvaltning. TV-Vest reiste sak mot staten v/Kultur- og kirke departementet med påstand om at Statens medieforvaltnings vedtak av 10. september 2003 var ugyldig. Dom ble avsagt av Oslo Tingrett den 23. februar 2004 og retten gav ikke TV-Vest medhold. Tingretten vurderte ikke grunnlovmessigheten av kringkl. § 3-1 (3), men støttet seg til Regjeringens vurderinger. Det ble heller ikke foretatt noen tolking av EMK art. 10. Spørsmålet har dermed ikke fått noen reell avklaring, og da saken reiser prinsipielle spørsmål er det ventet at dommen vil bli anket.¹⁰

Regjeringen oppnevnte den 23. august 1996 en kommisjon som skulle foreta en grunnleggende gjennomtenkning av vernet etter ytringsfriheten i norsk rett, og på denne måten gi et grunnlag for en revidering av grl. § 100. I NOU 1999:27 la Ytringsfrihetskommisjonen frem sitt forslag til ny grl. § 100, men det er imidlertid

⁸ Markedsrådets vedtak: MR-sak 13/2003, Statens Medieforvaltning - TV2 AS.

⁹ I Dagens Næringsliv den 11.09.03 uttalte sjefredaktør i TV2 Kåre Valebrok at han vil forfølge saken så langt det er nødvendig for å få en avgjørelse.

¹⁰ I et intervju i Dagens Næringsliv den 22.03.04 uttalte TV-Vest at de vil anke saken.

usikkert når en endring vil bli vedtatt og hvilken ordlyd som blir den endelige.¹¹ På bakgrunn av Ytringsfrihetskommisjonens utredning har Regjeringen vurdert behovet for lovendringer for å styrke ytringsfriheten på ulike områder.¹² En av bestemmelsene som er foreslått opphevet er kringkl. § 3-1 (3).¹³ Jeg vil senere komme til hvilken rettskildemessig betydning Ytringsfrihetskommisjonens utredning og Regjeringens foreslåtte endring vil ha for en vurdering av grunnlovsmessigheten av kringkl. § 3-1 (3).

1.3 Metode

Ved tolkingen av grl. § 100 er det enkelte særtrekk som fortjener noen generelle bemerkninger. Grl. § 100 må sees i lys av samfunnsutviklingen og tolkes deretter. Dette kommer blant annet frem i Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen) hvor det ble uttalt at: *"Grunnloven § 100 er en gammel bestemmelse. Den må i dag åpenbart vurderes på bakgrunn av den utvikling vårt samfunn har gjennomgått."* I forhold til problemstillingen i denne oppgaven vil det først og fremst være bestemmelsens 3. pkt. om "Frimodige Ytringer" som vil være av interesse. Dette vil jeg komme nærmere inn på under pkt. 2.1.

Da de fleste av Grunnlovens bestemmelser er gamle, og er kommet i stand etter langt mindre forarbeid enn vanlige lover, er dens forarbeider normalt ikke tillagt stor vekt.¹⁴ I forhold til ny grl. § 100 vil antakelig forarbeidene har langt større vekt, da bestemmelsen er av ny dato og grundig gjennomtenkt. Dette vil imidlertid ikke ha noen betydning i forhold til vurderingen av gjeldende grl. § 100, og en nærmere

¹¹ NOU 1999:27 s. 9.

¹² St.meld. nr. 26. (2003-2004).

¹³ St.meld. nr. 26. (2003-2004) s. 92.

¹⁴ For mer om betydningen av forarbeidene til grl. § 100 se Eggen 2002 s. 97.

grensedragning av ytringsfrihetens vern må derfor først og fremst bero på en tolking av rettspraksis.¹⁵

Ved anvendelse av EMK har det gjennom EMDs praksis utviklet seg visse tolkingsprinsipper. I Rt. 2002 s. 557 påpekes det at EMD i sin tolking av konvensjonen tar utgangspunkt i Wienkonvensjonen,¹⁶ og spesielt art. 31 som fastslår at traktater skal tolkes i samsvar med den vanlige forståelsen av ordlyden og sees i sammenheng med konteksten og formålet. Videre uttales det at det skal legges til grunn en autonom tolkning,¹⁷ at det legges stor vekt på tidligere avgjørelser og at konvensjonsorganene tolker EMK dynamisk.¹⁸ Ved anvendelse av EMK i norsk rett vil det være de folkerettsklige tolkingsprinsipper som kommer til anvendelse. I Rt. 2000 s. 996 (Bøhlerdommen) uttalte Høyesterett i plenum seg om enkelte generelle tolkingsmetoder angående EMK. Her ble det uttalt at: *"norske domstoler ved anvendelse av EMK skal benytte de samme tolkingsprinsipper som EMD"*, men det legges til grunn at det er EMD som i første rekke har til oppgave å utvikle konvensjonen.

En annen metodisk vurdering i forbindelse med EMK, er spørsmålet om motstrid. Utgangspunktet er menneskerettsloven §§ 2 og 3 som bestemmer at EMK gjelder som norsk rett, og ved motstrid med bestemmelser i annen lovgivning, skal konvensjonens bestemmelser gå foran.¹⁹ Mrl. § 3 løser imidlertid ikke spørsmålet om *når* det foreligger motstrid. I denne vurderingen vil klarhetskravet være av betydning. Det har gjennom

¹⁵ Grunnlovmessigheten av kringkl. § 3-1 (3) har ikke blitt prøvet av Høyesterett, men andre avgjørelser vedrørende grl. § 100 vil gi visse retningslinjer om hvordan bestemmelsen skal forstås.

¹⁶ Wienkonvensjonen av 23.mai 1969 om traktatretten.

¹⁷ En "autonom tolking" vil si at det legges til grunn en lik tolking av f.eks sentrale begreper og uttrykk. Dette for å sikre at vernet etter EMK er det samme i alle konvensjonsstater.

¹⁸ Med en "dynamisk tolking" menes det at konvensjonsteksten er: "a living instrument which must be interpreted in the light of present day conditions", jfr. Tyrer judgment of 25 April 1978, § 31. For mer om betydningen av EMDs praksis for norsk rett se Eggen 2002 s. 258 flg.

¹⁹ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21.mai 1999 nr. 30. Heretter vil jeg benytte forkortelsen mrl.

rettspraksis blitt oppstilt et krav om klarhet for å konstatere motstrid.²⁰ I Rt. 2000 s. 996 (Bøhler-dommen) modifiseres dette prinsippet, og det fastslås at motstrid skal konstateres når tolkingsresultatet fremstår som "rimelig klart". I Rt. 2002 s. 557 slås det imidlertid fast at det ikke kan stilles et krav til klarhet ved spørsmål om motstrid. I Rt. 2002 s. 1216 blir dette standpunktet gitt tilslutning og en kan med dette si at det domstolsskapte kravet om klarhet er forlatt.

Sett i forhold til denne oppgavens problemstilling vil vurderingen være om det kan sies å foreligge motstrid mellom kringkl. § 3-1 (3) og EMK art. 10. Er dette tilfelle, skal EMK art. 10 gå foran.

1.4 Definisjoner og avgrensninger

For å kunne vurdere rekkevidden av kringkl. § 3-1 (3) vil det være viktig å forklare enkelte sentrale begrep.

I følge forarbeidene vil begrepet "politiske budskap" omfatte:

"alle meddelelser uansett form som har til formål å fremme tilslutning til/påvirke opinionen i ulike politiske spørsmål/samfunnsspørsmål, både på det lokale, nasjonale og det internasjonale plan".²¹

Det er forutsatt at begrepet skal tolkes vidt, og forbudet vil dermed ikke bare omfatte rent partipolitiske ytringer, men også alle andre ytringer som kan ha påvirkning om et politisk budskap. Politiske ytringer fra interesseorganisasjoner eller pressgrupper, som for eksempel Bellona og Greenpeace, vil rammes. Det samme må også gjelde for

²⁰ Klarhetskravet kom først til uttrykk i Rt. 1994 s. 610 (Bølgepapp-saken) og ble gitt sin tilslutning i Rt. 1994 s. 1244.

²¹ Ot.prp.nr. 58 (1998-99) s. 22.

arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger, som ved politiske ytringer søker å oppnå best mulige betingelser i arbeidslivet for sine medlemmer.²² Forarbeidene spesifiserer også at reklame for produkter med politiske budskap eller symboler, på klær eller vesker, omfattes av forbudet. Det samme gjelder for reklame som rettes mot en Web-side eller opplysningstelefon. Reklame for veldedige organisasjoner og innsamlingsaksjoner til humanitære formål regnes i utgangspunktet ikke som et politisk budskap. Forarbeidene påpeker at dette kan medføre vanskelige grensedragninger, da formålet med slike innsamlinger kan være politisk. I denne forbindelse skal det imidlertid legges til grunn en mindre streng tolking av begrepet og en konkret vurdering av hvert tilfelle. Det avgjørende vil være om reklamen inneholder et klart politisk budskap.²³

Forarbeidene kommer ikke med noen avklaring av begrepet "livssyn", men fastslår at et reklameforbud først og fremst vil ramme: *"reklameinnslag fra trossamfunn eller livssynsorganisasjoner som har til formål å fremme tilslutning eller forkynne et religiøst budskap"*.²⁴ Det må derfor være riktig å si at rent religiøse ytringer rammes. Reklamen vil være rammet av forbudet uavhengig av om innslaget er til støtte eller mot det aktuelle syn. Det kan imidlertid være et spørsmål om ikke begrepet "livssyn" kan forstås videre.²⁵ Mulig vil også ikke-religiøse ytringer, som har sammenheng med trosretning og levemåte, kunne forstås under begrepet. Etter en ren språklig forståelse, kan det tenkes at også ytringer som bærer preg av en bestemt form for livsanskuelse, uavhengig av religiøst syn, omfattes. Eksempler på dette kan være miljøbevissthet, filosofisk overbevisning eller vegetarisme. Men det må etter mitt syn være den religionsbundne forståelsen av begrepet som må legges til grunn. Dette samsvarer også best med hensynene bak forbudet.²⁶ Eksempelvis vil en reklame for Norsk Vegetarforbund være

²² L.c.

²³ L.c.

²⁴ Op. cit s. 21.

²⁵ Tokvam 1997 s. 90.

²⁶ Op.cit. s. 11 flg.

tillatt, mens en reklame som promoterer vegetarisme ut fra et religiøst grunnlag, ikke kan være i samsvar med forbudet.²⁷

Uttrykket "reklame" betyr etter alminnelig norsk språkbruk å spre kjennskap og publisitet til en vare eller et produkt. I kringkl. § 1-1 (4) er begrepet definert slik:

"enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring". Det stilles krav til at reklame som vises på fjernsyn skal være klart atskilt fra redaksjonelt materiale ved et lyd- og bildesignal, jfr.

kringkl. § 3-2 (1). I de sakene hvor det har blitt konstatert brudd på kringkl. § 3-1 (3) har det, etter det jeg kjenner til, ikke vært tvil om at innslagene er å anse som reklame.²⁸ Jeg ser det derfor ikke nødvendig med en nærmere drøftelse av hva som ligger i uttrykket "reklame".²⁹

Etter definisjonen i kringkl. § 1-1 (1) må fem vilkår være oppfylt for å kunne kalle en aktivitet "kringkasting". For det første må det være tale om en "utsending". Det som skal kringkastes må være tale, musikk, bilder eller liknende. For det tredje må mottaker være "allmennheten", noe som må forstås som en ubestemt, større gruppe mennesker. Videre må utsendingen være "ment" å kunne nås av "allmennheten". Til sist er det et vilkår at utsendingene skjer i form av signaler sendt med "radiobølger eller over tråd".³⁰ I de tilfellene hvor det har blitt konstatert et brudd på kringkl. § 3-1 (3) har det ikke vært spørsmål om de aktuelle fjernsynskanaler faller inn under definisjonen av "kringkasting". Selv om reklame for livssyn og politiske budskap kan tenkes vist i andre medier som ikke like klart kan defineres som "kringkasting", vil jeg avgrense mot en nærmere presisering av begrepet.

²⁷ Se Tokvam 1997 s. 90.

²⁸ Eksempelvis TV-Vest dommen og MR-sak 1/98: FO - TV2.

²⁹ For mer utfyllende om begrepet "reklame"; se Tokvam 1997 s. 28 flg.

³⁰ For mer om kringkastingsbegrepet og hva som skal legges i dette; se Tokvam 1997 s. 20 flg.

Forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap retter seg også mot tekst-TV, jfr. kringkl. § 3-1 (3), 2.pkt. For tekst-TV gjør hverken argumentet om fjernsynets effekt eller hensynet til den demokratiske likhet seg gjeldende. Dette fordi det er tale om et medium uten levende bilder eller lyd, hvor reklame må kunne sies å være relativt billig sammenlignet med fjernsyn. Når forbudet også gjelder for tekst-TV har det antakelig sammenheng med et ønske om en viss helhet, og den betraktning at også tekst-TV er å anse som kringkasting.³¹ I den pågående debatt vedrørende kringkl. § 3-1 (3) har denne delen av forbudet ikke blitt viet stor oppmerksomhet, hverken av pressen eller i den juridiske teori. I den videre fremstilling vil jeg ikke komme nærmere inn på tekst-TV.

³¹ Ot. prp. nr. 58 (1998-1999) s. 22.

2 Forholdet til Grunnloven § 100

2.1 Om grl. § 100

Prinsippet om ytringsfriheten er slått fast i grl. § 100:

"Trykkefrihed bør finde Sted. Ingen kan straffes for noget Skrift, af hvad Indhold det end maatte være, som han har ladet trykke eller udgive, medmindre han forsætlig og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mod Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte."

Den formelle ytringsfrihet er vernet av grl. § 100, 1.pkt. og fastslår at det ikke kan utøves sensur eller forhåndskontroll av trykte skrifter. Bestemmelsens materielle side kommer til uttrykk i 2. og 3.pkt, og innebærer frihet til å komme med ytringer uten å bli trukket til ansvar for det - uansett medium. Friheten er ikke ubegrenset, og lovgivers adgang til å ramme misbruk er også regulert i bestemmelsen.

I 2. pkt. slås det fast at den som har skrevet noe i en trykt skrift bare kan straffes hvis han *"forsætlig og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til (...)".* Det har imidlertid vist seg at denne delen av bestemmelsen ikke har særlig praktisk betydning, og både lovgivning og rettspraksis har gått utover ordlyden.³² Bakgrunnen er at bestemmelsen i utgangspunktet gikk ut på at den som i ytringer "tilskyndet Andre" til "Ulydighed mod Lovene" eller "Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter (...)" kunne straffes. Men etter at utvalget som skulle sette

³² Eggen 2002 s. 113.

Grunnloven i "Stil og Orden" forandret ordlyden til også å gjelde den som selv hadde vist ulydighet mot lovene, fikk bestemmelsen et annet innhold. Spesielt at den som viser "Ulydighet mod Lovene" kunne straffes, skapte forvirring. En slik forståelse av bestemmelsen ville gitt lovgiver full frihet til å vedta en lov, og dermed gjøre en viss type ytringer i trykt skrift straffbare. Hvis en skulle tolke bestemmelsen slik at hele begrepet skulle anses strøket, ville dette igjen føre til at det ville være umulig å beskytte viktige interesser som ikke er oppregnet i bestemmelsen. Dette ville gitt urimelige resultater. Grensen for den formelle ytringsfrihet vil derfor i praksis bero på en tolkning av "Frimodige Ytringer" i 3. pkt., enten ved å se bort fra hele passusjen "selv vist", eller ved å legge vekt på konstitusjonell sedvane på området. Resultatet blir uansett det samme, bestemmelsen skal tolkes dithen at lovgiver er fri til å straffebelegge ytringer, med unntak av det som måtte falle inn under "Frimodige Ytringer" i 3.pkt.³³ Det er ikke slik at "Frimodige Ytringer" nyter et absolutt vern. Hvis ytringen kan karakteriseres som "frimodig", vil det bero på en konkret interesseavveining om en innskrenkning i ytringsfriheten kan legitimeres.

Ytringsfriheten blir normalt begrunnet ut fra tre hovedhensyn. Disse kommer til uttrykk gjennom sannhetsprinsippet, demokratiprinsippet og autonomiprinsippet.³⁴

Sannhetsprinsippet har sin bakgrunn i den vitenskapelige tenkemåte.³⁵ Den vitenskapelige tenkemåte er basert på prinsippet om fri forskning, som forutsetter en rett til å drøfte fritt. Først når man kan fremsette sine drøftelser fritt, vil de gode argumentene kunne skille seg ut fra de mindre velbegrunnede. Forestillingen om den "feilbarlige fornuft" baserer seg på at mennesket ikke er ufeilbarlig, og uten korrigerende motargumenter, vil ikke sannheten komme frem. I følge Ytringsfrihetskommisjonens uttalelser i forarbeidene til ny grl. § 100 har sannhetsargumentet: *"vist seg å være det kanskje mest robuste argumentet for*

³³ Op.cit s. 119.

³⁴ NOU 1999:27 s. 20 flg.

³⁵ Sannhetsprinsippet blir også omtalt som "forestillingen om den feilbarlige fornuft".

ytringsfrihet".³⁶ I Rt 1978 s. 1072 ble det poengtert at hvis uønskede meninger og oppfatninger stenges ute fra den offentlige debatt, vil det være større fare for at de stille vokser frem uten å bli motsagt eller kritisert. Mindretallet mente at på sikt kan dette skape større skadevirkninger, enn om meningene kom frem i lyset. Denne oppfatningen ble også vist til og gitt sin tilslutning av mindretallets votum i Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen), og kan sies å være et utslag av sannhetsprinsippet.

Demokratihensynet bygger på argumentet om ytringsfrihet som en forutsetning i et demokratisk samfunn. For at medlemmene i samfunnet skal kunne innordne seg under et flertallsstyre, er det avgjørende at det er tilgjengelig informasjon om de som skal styre og hvordan de utøver sin makt. Hvis informasjonen som kommer ut i offentligheten blir kontrollert av makthaverne, vil prinsippet om frie valg være en illusjon. Et demokratisk styresett er basert på flertallsavgjørelser ved valg. I den sammenheng er det viktig at det finnes mulighet for fri utveksling av argumenter og meninger. Kun på den måten kan en ta veloverveide beslutninger. Gjennom innsyn og åpenhet i ulike politiske og rettslige prosesser, vil tilliten til systemet øke. For Stortingets del er det i grl. § 84 bestemt at "*Storthinget holdes for aabne Døre*", som innebærer at publikum kan følge Stortingsforhandlingene. Domstolloven § 124 fastslår at utgangspunktet er at enhver kan følge en rettssak og få innblikk i hvordan rettssystemet fungerer i praksis.³⁷ Et eksempel hvor Høyesterett har anvendt demokratihensynet i sin argumentasjon er Rt 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen), hvor mindretallet uttaler:

"Ytringsfriheten gjelder fremfor noe friheten til å utforme og argumentere for et politisk program som tar sikte på å vinne oppslutning ved valg. Denne ytringsfriheten er en nødvendig forutsetning for at demokratiet kan virke. I demokratier er det ikke myndighetene som bestemmer hvilke oppfatninger folket skal få velge mellom." (Min utheving).

³⁶ NOU 1997:27 s. 21.

³⁷ Lov om domstolene 13. august 1915 nr. 5.

Det tredje hensynet bak ytringsfriheten er selvutfoldelsesprinsippet. I det ligger at ytringsfriheten er en nødvendighet for et fritt menneske. Hensynet er blant annet blitt begrunnet ut fra en tanke om at enhver innskrenkning i et menneskes rett til å høre, snakke, lese, skrive eller på en annen måte uttrykke seg, vil være en begrensning i den enkeltes rett til modning og personlighetsutvikling.³⁸ Dette er imidlertid sett på som den mest radikale oppfatningen av selvutfoldelsesprinsippet. Tanken om menneskets rasjonelle natur og respekten for enkeltmennesket er andre sider av prinsippet. Felles for alle variantene er at ytringsfriheten er en betingelse for å utvikle seg som et fritt og selvstyrt menneske.

At ytringer om livssyn og politikk er vernet av ytringsfriheten og er å karakterisere som "Frimodige Ytringer" er ikke tvilsomt. Dette fremgår både av ordlyden og av juridisk teori.³⁹ Spørsmålet er om også slike ytringer i form av reklame nyter samme vern. I følge Andenæs er det: *"å drive informasjon og meningspåvirkning [er] en virksomhet som er beskyttet av § 100. At det er tale om betalte annonser, kan i seg selv ikke være avgjørende"*.⁴⁰ Opsahl er av samme oppfatning og uttaler: *"Som i Sverige må det f.eks. kunne fastslås at grensen for hva som er vernet ifølge forfatningen, ikke går mellom redaksjonelt materiale og annonser. Det er således klart at politisk avertering beskyttes av Grunnloven § 100."*⁴¹

³⁸ Eggen 2002 s. 81.

³⁹ Andre teoretikere av samme oppfatning; Eggen 2002 s. 565, Sørensen 1999 s. 102 flg. og Tokvam 1997 s. 94.

⁴⁰ Andenæs 1998 s. 332.

⁴¹ Opsahl 1995 s. 398.

2.2 Grunnlovmessigheten av kringkl. § 3-1 (3)

Når det gjelder den formelle ytringsfrihet etter grl. § 100, 1.pkt., vil dette ikke ha særlig interesse i forhold til kringkl. § 3-1 (3) (se pkt. 2.1). Det vil derimot være grunn til å vurdere forbudet etter den materielle ytringsfrihet i 3.pkt.: "*Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.*"

Det kan slås fast at kringkl. § 3-1 (3) representerer en innskrenkning i ytringsfriheten. Vurderingen av grunnlovmessigheten vil bero på en konkret interesseavveining mellom de hensynene som begrunner ytringsfriheten og de hensynene som taler for et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap. Ytringer om livssyn og politikk ligger i kjerneområdet for hva som beskyttes av ytringsfriheten, og adgangen til å innskrenke denne retten er derfor begrenset.⁴²

I forarbeidene til kringkl. § 3-1 (3) ble forholdet til grl. § 100 vurdert. Her påpekes det at Stortinget ikke oppfatter bestemmelsen som grunnlovsstridig.⁴³ Det er et spørsmål om hvor stor vekt denne vurderingen skal tillegges.⁴⁴ Generelt sett er det en sikker oppfatning at ved tolking av en Grunnlovsbestemmelse, så skal Stortingets vurdering vektlegges.⁴⁵ I Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-saken) ble det oppstilt et skille mellom de bestemmelsene som regulerer økonomiske rettigheter, statsmaktenes innbyrdes kompetanse og de bestemmelsene som verner enkeltmenneskers personlige frihet eller sikkerhet. I forhold til sistnevnte kategori, uttaler flertallet at disse bestemmelsene må nyte størst grad av beskyttelse. Fordi grl. § 100 angår enkeltmenneskers personlige frihet, vil det i følge flertallet i Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-saken) bety at Stortingets vurdering

⁴² Andenæs 1998 s. 332 og Rt 1997 s. 1821. Jeg vil nedenfor komme inn på om også *betalte ytringer* om livssyn og politikk kan sies å være i "kjernen" av grl. § 100.

⁴³ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 15.

⁴⁴ Det er en forutsetning for å tillegge Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten av en lov vekt, at Stortinget på en klar måte, gjennom en grundig vurdering, har tatt standpunkt til spørsmålet, jfr. Rt. 1988 s. 861.

⁴⁵ Eggen 2002 s. 100.

av forholdet til Grunnloven vil ha mindre betydning enn ellers. Inndelingen som ble gjort i Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-saken) ble referert til i Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen), og gjennomslagskraften til grl. § 100 ble vurdert. Flertallet uttaler at:

"Domstolskontrollen vil her være særlig sterk, og eventuelle forutsetninger fra lovgiver om grunnlovsmessigheten av straffebestemmelser som innskrenker ytringsfriheten, kan vanskelig tillegges vekt i retning av å innskrenke grunnlovsvernet."

Mindretallet modifierer imidlertid dette synet, og påpeker at Grunnlovenes gjennomslagskraft må bli større jo nærmere man er bestemmelsens sentrale innhold. Befinner man seg altså utenfor bestemmelsens kjerneområde, må Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten ha større betydning. Det må kunne slås fast at politiske og religiøse ytringer befinner seg i kjernen av ytringsfrihetsvernet. Spørsmålet er om også betalte ytringer med religiøst eller politisk innhold er like sentralt i grl. § 100. Kringkl. § 3-1 (3) rammer alle typer politiske og religiøse ytringer, og det kan derfor være vanskelig å gi en generell vurdering. At det i juridisk teori har blitt påpekt at også kommersielle ytringer av religiøs eller politisk karakter er beskyttet av grl. § 100, kan kanskje tyde på at slike uttalelser ikke er en del av bestemmelsens sentrale innhold.⁴⁶

På bakgrunn av grl. § 100 karakter, må dens gjennomslagskraft være betydelig. Fordi det ikke kan sies for sikkert at vi befinner oss i "kjernen" av bestemmelsen, kan ikke Stortingets vurderinger avvises helt. Etter min mening vil Stortingets syn på grunnlovsmessigheten av kringkl. § 3-1 (3) være et moment med begrenset vekt i den totale vurderingen.

⁴⁶ Opsahl 1995 s. 398, Andenæs 1998 s. 332, Tokvam 1997 s. 95 og Eggen 2002 s. 538.

2.3 Reklame for livssyn

Forbudet mot reklame for livssyn må sees i sammenheng med religionsfriheten. Retten til "fri Religionsutøvelse" etter grl. § 2 innebærer en frihet til å ha den religiøse tro man vil, holde religiøse møter og gi uttrykk for sin tro ovenfor andre. Mellom religionsfrihet og ytringsfrihet er det nær sammenheng, og det kan spørres om et forbud mot livssynreklame på fjernsyn er et inngrep i retten til å forkynne sin tro ovenfor andre.⁴⁷ Grl. § 2 gir ingen avklaring av hvor langt religionsfriheten rekker på dette området, og det er derfor vanskelig å vurdere hvilke begrensinger som er legitime. Meningsytringer på det religiøse området er derfor naturlig ansett vernet av retten til ytringsfrihet, og må sies å omfattes av formuleringen i tredje pkt.: "Frimodige Ytringer om (...) hvilkensomhelst (...) Gjenstand, ere Enhver tilladte". En begrensning i retten til å forkynne sitt budskap om livssyn eller religion, vil derfor bero på en tolking av grl. § 100.

Det er ingen rettspraksis, som jeg kjenner til, som har drøftet kringkl. § 3-1 (3) og forholdet til grl. § 100.⁴⁸ En gjennomgang av hensynene som ligger til grunn for forbudet, vil etter mitt syn være den viktigste rettskilden i vurderingen av bestemmelsens grunnlovmessighet.

Når det gjelder forbudet mot reklame for livssyn er dette i følge forarbeidene:

"solid begrunnet i at religiøse og livssynsmessige spørsmål berører dypt personlige følelser og i at kringkastingsreklame på dette området vil kunne virke støtende for mange mennesker".⁴⁹

⁴⁷ Andenæs 1998 s. 338, Tokvam 1997 s. 99.

⁴⁸ I TV-Vest-dommen gikk ikke tingretten inn og vurderte grunnlovmessigheten av kringkl. § 3-1 (3), men støttes seg til myndighetenes oppfatning uten å vurdere disse selvstendig.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 58 (1998-99) s. 11.

Ytringer som på en krenkende måte håner en annens religiøse overbevisning, vil rammes av strl. § 142 som søker å hindre ytringer som er usømmelige i sin form.⁵⁰ I forhold til argumentet om livssynsreklamens "støtende effekt", vil en parallell til strl. § 142 vise at reklame for livssyn uansett må holde seg innenfor grensene av bestemmelsen, og at dette setter skranker for hva en kan ytre på området. Det kan på bakgrunn av dette argumentet spørres om det er behov for en ekstra beskyttelse for ytringer av religiøs karakter, fremsatt i fjernsyn. En forskjellsbehandling av fjernsyn i forhold til andre medium kan fremstå som inkonsekvent. Mot dette kan det hevdes at fjernsyn er et påvirkningsfullt medium, og at det derfor bør være underlagt en særskilt regulering.⁵¹ I tillegg kan det hevdes at man ikke bør avstå fra å forhindre visse uønskede ytringer, selv om man ikke kan hindre alle.⁵² Påstanden om fjernsynsmediets påvirkningskraft er en sentral begrunnelse for forbudet i kringkl. § 3-1 (3).⁵³ Når det gjelder fjernsynets påvirkningskraft kan det imidlertid stilles spørsmål ved den vitenskapelige dokumentasjonen av påstanden.⁵⁴ Mangelen på dokumentasjon og kunnskap på området betyr imidlertid ikke at det kan utelukkes at fjernsyn har en slik effekt.

Det er utvilsomt at fjernsynsreklame er et viktig ledd i "merkevarebygging",⁵⁵ men etter mitt syn bør en ikke overdrive reklamens effekt. Det må tas i betraktning at samfunnet har endret seg mye på det teknologiske området, og at påvirkningskraften fra fjernsyn ikke kan sies å ha like stor effekt nå som for 40 år siden. Den enorme mengden informasjon en daglig blir utsatt for, eksempelvis gjennom reklame på radio, kino,

⁵⁰ Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10. Heretter vil jeg benytte forkortelsen strl.

⁵¹ Jfr. Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 12.

⁵² Dette argumentet blir også anvendt av Ytringsfrihetskommisjonen i forbindelse med de positive sider ved forbudet i kringkl. § 3-1 (3), jfr. NOU 1999:27 s. 139.

⁵³ Jfr. Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 12.

⁵⁴ Senter for medieøkonomi ved Handelshøyskolen BI uttalte i forbindelse med høringen at påstanden om at fjernsyn har en større evne til å påvirke enn andre medier, ikke kunne begrunnes utfra vitenskapelig dokumentasjon, jfr Ot.prp. nr. 58 (1998-99) s. 9.

⁵⁵ "Å bygge en merkevare" vil si å skape gjenkjennelse for et produkt eller firma. Partiet Høyre kan sies å være en merkevare på samme måte som at NRK og Coca Cola er det.

fjernsyn, Internett, plakater langs veier, busser, trikker og på bygninger, samt direkte oppsøking på gaten fra ulike organisasjoner, gjør at en er mer vant til å stille seg kritisk til det som blir presentert. Det er heller ikke slik at alle velkjente merkevarer er synonymt med popularitet. Positive assosiasjoner vil det være selve produktet som må sørge for, som i dette tilfelle er de livssynsorganisasjonene eller de politiske partiene som reklamerer.

Hensynet til fjernsynsmediets effekt er en sentral begrunnelse i forarbeidene. Jeg er imidlertid av en annen oppfatning enn Regjeringen, og mener på grunnlag av drøftelsen over, at argumentet vil ha en mer begrenset vekt. Selv om jeg anser hensynet til fjernsynsmediets effekt som relevant, er det etter mitt syn ikke tungtveiende nok til å begrunne en innskrenkning i ytringsfriheten.

Til tross for at reklame også kan ha karakter av informasjon, vil det likevel være et mål å få flest mulig mottakere til å tro på budskapet. Religion og tro er et livsområde hvor svært ulike oppfatninger rå, og det kan av den grunn være vanskelig for enkelte at et livssyn skal kunne "selges" som en "vare". Når det gjelder reklame for andre livsområder enn livssyn, for eksempel ren produktreklame, vil det ikke innebære de store overveielsene eller konsekvensene å la seg "overtale". Å velge Solo fremfor Fanta er ikke av de store beslutninger i livet, men det kan derimot valg av livssyn eller tro sies å være. Hvis det er kommersialiseringen av det viktige spørsmålet som anses som støtende, og ikke selve ytringen, vil argumentet etter min mening ha større vekt. Det kan imidlertid spørres om en kan tillegge forarbeidene denne tolkningen. Forarbeidene presiserer ikke nærmere hva som ligger i denne betraktningen, og til tross for at det fremholdes at hensynet er "solid begrunnet", blir ikke dette utdypet nærmere. At andre ikke bør bli konfrontert med et annet livssyn enn det en selv har, fordi det involverer sterke personlige følelser, er etter min mening ikke en spesielt overbevisende argumentasjon. At det er kommersialiseringen av ytringen som Regjeringen anser som uheldig, kan etter mitt syn ikke være å forstå argumentet for vidt. En slik tolking av forarbeidene vil også samsvare best med tanke på at reklamens "støtende effekt" er hovedbegrunnelsen bak forbudet.

I Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus-kjennelsen) viser Høyesterett at det skal mye til for å kunne begrunne en innskrenkning i ytringsfriheten på bakgrunn av ytringens støtende karakter. Avgjørelsen gjaldt riktignok ikke reklame for livssyn, men forholdet mellom strl. § 135 a og grl. § 100. Mindretallet mente at de kvalifisert krenkende uttalelsene fremsatt i det aktuelle partiprogrammet, ikke kunne begrunne en innskrenkende tolkning. Flertallet var imidlertid av en annen oppfatning, og mente at ytringene gjaldt *"ekstreme integritetskrenkelser og innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd"*, og at grl. § 100 derfor måtte tolkes innskrenkende. Avgjørelsen illustrerer at Høyesterett tillegger hensynene bak ytringsfriheten stor vekt, og at selv svært krenkende uttalelser ikke nødvendigvis legitimerer et inngrep i grl. § 100.

Etter min mening vil Regjeringens argument, sett i lys av hensynene bak ytringsfriheten, stå svakt mot demokratihensynet og selvtutfoldelseshensynet (se pkt. 2.1). Livssynsreklamens støtende effekt er derfor ikke et tilstrekkelig tungtveiende argument for en innskrenkende tolking av grl. § 100.

Av reelle hensyn kan det pekes på at det vil være vanskelig å oppstille et objektivt krav om sannhet i en reklame for religion eller livssyn. Det er et grunnprinsipp i all markedsføring at reklame skal være sann,⁵⁶ noe som harmoniserer dårlig med det sentrale for religion, nemlig tro og overbevisning uten håndfaste bevis. Dette kan imidlertid ikke være et argument for å forby slik reklame kun i fjernsyn, da et krav om sannhetsbevis også vil gjelde for andre medier.

Det har også blitt hevdet at det er paradoksalt at det er tillatt å reklamere for kommersielle interesser, men ikke for livssyn, som i større grad må sies å ligge i kjerneområdet for hva som beskyttes av ytringsfriheten.⁵⁷ Etter min mening har dette

⁵⁶ Jfr. markedsføringsloven § 2 (Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår 16. juni 1972 nr. 47).

⁵⁷ Andenæs 1998 s. 332. Synspunktet kommer også frem i Dagens Næringslivs leder den 16.07.03, hvor Fremskrittspartiets generalsekretær Geir Mo påpeker det absurde i at det er tillatt å si at Coca-Cola er veien til lykken, mens det er forbudt å si det samme om Jesus og Fremskrittspartiet.

argumentet ikke så mye for seg. Det vil ikke være spesielt alvorlig om man etter å ha blitt påvirket av en fjernsynsreklame gikk hen og kjøpte et produkt man ellers ikke ville kjøpt. Kjøpet vil i verste fall medføre irritasjon og tapte penger. En kan kanskje ikke se bort i fra at enkelte former for ytringer ikke egner seg særlig godt som fjernsynsreklame, og i tillegg kan det mulig stilles spørsmål ved den etiske siden av å la profesjonelle PR-folk produsere reklamekampanjer som påvirker i størst mulig grad, når det gjelder spørsmål om tro og tvil. Det er grunn til å tro at når man først kjøper reklametid på fjernsyn, er ikke målet å være mest mulig nøytral og balansert, snarere det motsatte.

Spørsmålet vil etter dette være om de ovennevnte reelle hensyn kan begrunne en innskrenkning i ytringsfriheten. Det er ikke tvilsomt at reelle hensyn alene kan begrunne en innskrenkende tolking av en bestemmelse, men fordi grl. § 100 er en konstitusjonell rettighet som berører enkeltmenneskers personlige frihet må det imidlertid legges til grunn en snever adgang til begrensning.⁵⁸ Sett i lys av de tungtveiende hensyn som ligger til grunn for ytringsfriheten, har de ovennevnte reelle hensyn etter min mening ikke tilstrekkelig vekt til å begrunne en innskrenkning i grl. § 100.

Ved grunnlovsmessighetsvurderingen av forbudet mot livssynsreklame, må det etter mitt syn legges avgjørende vekt på at hovedbegrunnelsen for inngrepet ikke kan sies å være spesielt tungtveiende. Heller ikke effektargumentet, som er sentralt, kan etter min mening tillegges den vekt Regjeringen argumenterer for. Selv om en gjennomgang av de reelle hensyn viser at forbudet ikke står uten begrunnelse, må det likevel kreves mer for å tolke grl. § 100 innskrenkende.

Konklusjonen er etter dette at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å tolke grl. § 100 innskrenkende, og at forbudet mot reklame for livssyn på fjernsyn ikke er en legitim begrensning i ytringsfriheten.

⁵⁸ Eckhoff 2001 s. 378 flg.

2.4 Reklame for politiske budskap

I forarbeidene er forbudet mot politisk reklame i fjernsyn begrunnet ut fra to hovedhensyn. Det første hensynet er å forhindre at det utvikles en uheldig debattform. Det er fare for at kompliserte, politiske spørsmål blir fremstilt på en enkel måte som vil skape et skjevt bilde av virkeligheten. Reklame for politiske budskap anses derfor ikke å tilføre noe til den politiske debatt. I tillegg legges det til grunn at fjernsyn er et slagkraftig medium, som gjør at Regjeringen mener at reklame på fjernsyn vil kunne påvirke i større grad enn reklame i andre medier.⁵⁹

Hensynet til demokratisk likhet er det andre hovedhensynet. Med dette menes at det bør være lik adgang for alle grupper til å fremme sitt politiske syn. I forarbeidene er det fremhevet at fjernsynsreklame for politiske budskap vil føre til at kapitalsterke grupperinger får en bedre mulighet enn mindre ressurssterke partier til å uttrykke sitt politiske syn. Fjernsynsreklame er kostbart, både å sende og å lage, og det vil derfor være fare for at en slik skjevhet vil oppstå.⁶⁰

2.4.1 Debattargumentet

I følge Regjeringen vil den største faren ved å tillate reklame for politiske budskap på fjernsyn, være at det utvikles en uheldig debattform. Hensynet til allmennhetens krav på saklig og allsidig informasjon om den politiske og livssynsmessige virkelighet tilsier, i følge forarbeidene, at reklame for livssyn og politikk bør være forbudt.

Etter min mening er dette et godt argument. Ytringsfrihetskommisjonen uttaler i denne sammenheng:

⁵⁹ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 12.

⁶⁰ L.c.

"(...) at 'politisk reklame' i vekslende grad og på forskjellige måter vil kunne falle inn under kategorien for ytringer som representerer en krenkelse av individets fri meningsdannelse i klasse med indoktrinerende statlig propaganda og ideologisk hjernevask, eller med mye av det vi vanligvis forbinder med reklame".⁶¹

Til tross for at det etter min mening vil være å ta litt hardt i å benytte karakteristikk som "hjernevask" og "indoktrinerer", peker Ytringsfrihetskommisjonen på det viktige poenget at politisk reklame ikke nødvendigvis vil fremme hensynene ytringsfriheten hviler på. Snarere vil reklame som formidler av politiske ytringer kunne redusere informasjonsverdien av det fremsatte budskap.⁶² Det kan også tenkes at en åpning for politisk reklame på fjernsyn vil kunne øke faren for en sammenblanding med redaksjonelt stoff.⁶³ På en annen side kan det sies at nettopp anledningen til å påvirke den politiske debatt i samfunnet er en av hovedhensiktene med å verne om ytringsfriheten, og at politisk reklame er en viktig forutsetning av hensyn til demokratiet.⁶⁴ Det at alle ytringer kommer frem, både de som er unyanserte og de som er subjektive, vil også kunne bidra til å skille de gode argumentene ut fra de mindre velbegrunnede. Dette kan sies å være viktig for å fremme sannhetsprinsippet. En sammenblanding mellom reklame og redaksjonelt stoff ser jeg heller ikke som en stor fare. Kringkl. § 3-2 regulerer hvordan reklameinnslag i fjernsyn skal skille seg fra ordinære program for å unngå en sammenblanding. Reklame skal tydelig markeres med et særskilt lyd- og bildesignal, og i tillegg vil reklameinnslag ha en annen utforming, slik at det normalt ikke vil være tvil om det er reklame eller et redaksjonelt innslag som

⁶¹ NOU 1999:27 s. 139.

⁶² Dette ble også hevdet av Forum for Offentlig Informasjon i høringsuttalelsen av 4. januar 1999, jfr. Holøyen 2000 s. 79.

⁶³ Jeg vil komme tilbake til disse argumentene nedenfor. Forbrukerombudet la vekt på dette synspunktet i sin høringsuttalelse i forbindelse med endringer i kringkastingsloven.

⁶⁴ Jfr. pkt. 2.1 om demokratihensynet.

blir presentert.⁶⁵ Derimot tror jeg vil det være større fare for at redaksjonelt stoff vil kunne bli oppfattet på en mer balansert måte enn det fortjener.⁶⁶

Det er etter min mening vanskelig å se at politisk fjernsynsreklame vil fremme hensynet til den enkeltes sannhetssøken og selvutfoldelse. Faren for at det utvikles en uheldig debattform og hensynet til saklig og allsidig informasjon har etter min mening så stor vekt, at det isolert sett kan legitimere en innskrenkende tolking av grl. § 100.

Regjeringen argumenterer også for at fjernsyn er å anes som et særlig påvirkningsfullt medium, og at dette kan begrunne en forskjellsbehandling. Jeg har ovenfor drøftet dette argumentet generelt, samt vurdert fjernsynsmediets effekt i forhold til reklame for livssyn. Fordi effektargumentet er sentralt i Regjeringens begrunnelse, vil jeg også komme inn på argumentet sett i sammenheng med politiske budskap. Gitt at fjernsynet er et særlig påvirkningsfullt medium, vil dette også kunne tilsi at reklamering i dette mediet burde vært tillatt. Muligheten til å påvirke er en viktig del av politikken, og i tillegg er friheten til å kunne påvirke andre en viktig del av retten etter ytringsfriheten. I tillegg er det et argument at små partier og organisasjoner kan ha vanskeligheter med å komme til orde. For denne gruppen vil adgang til å reklamere på fjernsyn kunne gitt en bedre mulighet til å ytre seg.⁶⁷

Effektargumentet vil etter min mening også være relevant i forhold til politisk reklame. Hensynet kan imidlertid ikke anses som tungtveiende nok til å begrunne en innskrenkning i ytringsfriheten.

⁶⁵ I de sakene hvor det har vært tale om et brudd på krinkl. § 3-1 (3) har det, etter det jeg kjenner til, ikke vært tvil om innslagene er å anse som "reklame" eller ikke.

⁶⁶ Mer om dette i Eggen 2002 s. 569.

⁶⁷ Jeg vil komme nærmere inn på det under drøftelsen av demokratiargumentet nedenfor i pkt. 2.4.2.

2.4.2 Demokratiargumentet

Hensynet demokratisk likhet kan begrunnes ut fra et argument om ressurser. Det at noen kommer til orde i større grad enn andre, blir i forarbeidene sett på som en uheldig konsekvens av å tillate politisk fjernsynsreklame. Regjeringens syn er derfor at et forbud i praksis vil bidra til at ytringsfriheten får et bedre vern og sikrer et mangfold.

At grupperinger med god økonomi har anledning til å kjøpe mer reklameplass enn mindre ressurssterke grupper, kan ikke være tvilsomt. Det kan imidlertid spørres om dette gir grunnlag for å hevde at en skjevhet vil *oppstå*. De ressurssterke gruppene har allerede en bedre mulighet til å fremme sitt politiske syn, blant annet gjennom reklame på radio, i aviser og på kino. Man kan derfor kanskje mene at en skjevhet vil være uavhengig av et forbud mot politisk reklame. Til dette kan det sies at en adgang til å reklamere på fjernsyn, vil være en mulighet for grupper som ikke har sin egen presse eller like stor mulighet for å påvirke som for eksempel Regjeringspartier har. De aller fleste politiske partier av en viss størrelse har egne aktører som jobber for å påvirke media, slik at "deres" saker blir brakt på dagsorden. At alle har mulighet til å uttrykke sine meninger hvor de gir størst oppmerksomhet, er positivt sett i forhold til sannhetsprinsippet og demokratihensynet.

Det kan også pekes på at det er betenkelig å sikre den demokratiske likhet ved å styrke de svake gruppenes ytringsmulighet, med å begrense de sterkes.⁶⁸ Det må også legges vekt på at faren for en "overkjøring" av ressursvake grupper kan minskes med mindre inngripende tiltak, som kan være like virkningsfulle. Et eksempel er den britiske ordningen hvor alle politiske partier får tildelt reklametid blant annet på BBC. Dette begrenser adgangen til å reklamere og de ulike partiene får et visst antall minutter til rådighet. Den britiske "Party Election Broadcast"-ordningen er imidlertid kun for de etablerte partiene, og det er tvilsomt at det er disse som er blant partiene med minst ressurser. For eksempel vil ordninger som legger begrensinger på hvor mye reklameplass hver enkelt organisasjon kan kjøpe, eller hvor store summer det er tillatt å

⁶⁸ NOU 1999:27 s. 139 og Eggen 2002 s. 569.

bruke i markedsføringsøyemed, være et tiltak som er mindre inngripende, men som begrenser faren for en ubalanse på grunn av ressurser.⁶⁹

Jeg mener at ressursargumentet er relevant, men at argumentets vekt er noe overdrevet, fordi mindre inngripende tiltak vil kunne begrense faren for en uønsket effekt. Etter mitt syn kan heller ikke dette argumentet sies å være tungtveiende nok til å begrunne en innskrenkende tolkning av retten etter grl. § 100.

Det har blitt hevdet at en forskjellsbehandling av fjernsyn ut fra hensynet til ressurser vil være inkonsekvent og ulogisk, og at dette taler mot et reklameforbud i fjernsyn.⁷⁰ Mot dette kan det hevdes at selv om både fjernsyn, radio og aviser er å karakterisere som media, er det ikke gitt at disse bør være underlagt samme regler. Både fjernsynsmediets påvirkningskraft og kostnadene ved reklameinnslag er hensyn som ikke uten videre kan avvises.⁷¹ Et 30 sekunders innslag på TV2 vil koste fra 40.000 kroner og oppover, mens en helsides annonse i Aftenposten koster mellom 135.000 kroner og 215.000 kroner.⁷² Det kan derfor hevdes at fjernsynsreklame ikke nødvendigvis er mer kostbart enn annen reklame. En sammenlikning vil imidlertid være vanskelig og innebære andre faktorer enn pris. For det første vil det være forbundet relativt store kostnader med å produsere en reklamefilm av en viss kvalitet. For det andre er det vanlig at en reklamefilm sendes en rekke ganger over et kort tidsrom, både for å nå flest mulig, men også for å oppnå effekten som gjentakelse av et budskap har.

⁶⁹ At slike tiltak er praktisk gjennomførbare legges til grunn av Regjeringen i St.meld nr. 26 (2003-2004) s. 92 flg., da reguleringer blir ansett å være en forutsetning for å oppheve forbudet i kringkl. § 3-1 (3).

⁷⁰ Dette er blant annet hevdet av Eggen 2002 s. 568 og Tokvam 1997 s. 97.

⁷¹ Jfr. drøftelsen ovenfor om fjernsynets påvirkningskraft.

⁷² Det må imidlertid legges til grunn at det er vanskelig å gi et konkret priseksempel. Prisene varierer for ulike tidsrom på døgnet og for perioder på året. I TV2s prisliste blir det gitt følgende eksempel: En 30 sekunder lang reklamespot som vises før 21-nyhetene, som har 10% seeroppslutning og blir sett av 362.500 personer vil koste 58.730 kr. (<http://pub.tv2.no/TV2/solvfisker/annonsering/>). Prisene på avisreklame varierer også. Hvor annonsen er plassert og i hvilken utgave, er momenter som har betydning for prisen. En fargeannonse koster mer enn en tilsvarende annonse i sort/hvitt og på enkelte ukedager er opplaget større og prisen høyere (http://tux1.aftenposten.no/ann_web/prisliste_norsk_2004.pdf).

Det vanlige er ikke å produsere en reklamefilm, for kun å vise den et par ganger på fjernsyn. Behovet for gjentakelse vil være mindre i forhold til aviser. På bakgrunn av dette kan en si at muligheten og behovet for en mer intensiv markedsføring er tilstede ved bruk av fjernsynsreklame. Når muligheten er tilstede, må det antas at det er fare for at de med mest ressurser vil gå ut offensivt og reklamere mest. På en annen side kan det hevdes at denne muligheten allerede er tilstede gjennom markedsføring i andre medier. Slik reklame er også forbundet med kostnader. Selv om forskjellen på tilgjengelige ressurser vil kunne innebære en fare for ubalanse, mener jeg at også organisasjoner med få ressurser vil kunne dra nytte av adgangen til fjernsynsreklame. Jeg mener derfor at en forskjellsbehandling av fjernsynsmediet basert på ressursargumentet, kun kan tillegges begrenset vekt.

Effektargumentet kan etter min mening heller ikke sies å være spesielt tungtveiende i forhold til reklame på lokalfjernsyn. Reklameinnslag på lokale fjernsynskanaler er ikke på langt nær så kostbart som reklame på riksdekkende fjernsyn, og det må derfor antas at faren for at en skjevhet vil oppstå ikke kan være like stor. De lokale media er en viktig kanal for valg til både fylkesting og kommunestyre. Sett i sammenheng med at valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2003 hadde det laveste fremmøte på 50 år,⁷³ kan det spørres om en større grad av politisk informasjon, både i form av redaksjonelt stoff og reklame, vil kunne bidra til en høyere valgdeltakelse og et større politisk engasjement. På bakgrunn av dette kan en kanskje hevde at en adgang til å reklamere på lokalfjernsyn vil bidra til å fremme ytringsfriheten.⁷⁴ Sett ut fra demokratihensynet, vil dette være positivt. I det totale bildet taler dette argumentet for å tillate politisk reklame på fjernsyn.

⁷³ Valgdeltakelsen ved kommunevalget på landsbasis var på 58 % og ved fylkestingsvalget 54,6 %. Norsk Forbund for Lokal-TV poengterte dette i høringsnotat av 19.januar 1999, jfr. Holøyen 2000 s. 83. Argumentet har støtte i en undersøkelse publisert av NTB 16.september 2003 i Kommunal Rapport (www.kommunal-rapport.no).

⁷⁴ Tokvam 1997 s. 99.

Et forbud mot politisk reklame og ytringsfrihet er ikke særegent for Norge. En sammenlikning med andre land som har et liknende forbud, kan være et moment som taler for en innskrenkende tolking av grl. § 100. Regjeringen legger vekt på dette i sin begrunnelse.⁷⁵ I forhold til andre lands rett har det i teorien blitt hevdet at en sammenlikning ikke vil være hensiktsmessig.⁷⁶ Dette er begrunnet med at en forutsetning for en sammenlikning er at det dreier seg om rettslige oppfatninger på et konstitusjonelt nivå.⁷⁷ For det andre hevdes det at det aktuelle lands konstitusjonelle vern av ytringsfriheten må være sammenliknbart med vårt.⁷⁸ For Storbritannias del eksisterer det eksempelvis ikke et konstitusjonelt vern utenom EKM art. 10 og i Danmark gir konstitusjonen ingen beskyttelse for den materielle ytringsfrihet. Når det gjelder Tyskland og Frankrike har spørsmålet ikke vært prøvet opp mot det konstitusjonelle vernet av ytringsfriheten.⁷⁹ I Tyskland, Frankrike og England eksisterer det sendinger på fjernsyn der de politiske partiene har et rettslig krav på å få sende reklame for sitt parti. Til tross for dette er jeg av den oppfatning at hvilke skranker andre land setter for ytringsfriheten, må kunne være relevant.⁸⁰ Landene nevnt nedenfor, er land det er naturlige å sammenlikne seg med. Alle er moderne demokratier, med en relativt lik samfunnsstruktur som Norge. Hva som kan anses som en akseptabel innskrenkning i ytringsfriheten i disse landene, vil derfor etter min mening kunne være egnet til sammenlikning.

I Sverige regulerer den svenske Radio- og TV-lagens 6. kapittel § 5 reklame for politiske eller religiøse budskap. Ett av hensynene bak forbudet er å hindre at enkelte grupper kan utnytte media til å fremme sine ytringer, uten at andre grupper av ulik

⁷⁵ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 7 flg.

⁷⁶ Eggen 2002 s. 575.

⁷⁷ L.c.

⁷⁸ L.c.

⁷⁹ L.c.

⁸⁰ I juridisk litteratur er det vanlig i å redegjøre for hvordan et spørsmål er behandlet i andre land. Eckhoff uttaler at: "Slike henvisninger kan dels tjene som illustrasjonsmateriale og dels som argumenter for at spørsmålene bør løses likedan hos oss." Jfr. Eckhoff 2001 s. 284. Dette har også støtte i Boe 1996 s. 160.

oppfatning kommer til orde. I tillegg er det lagt vekt på fjernsynsmediets gjennomslagskraft og at de berørte parter skal ha mulighet for å ta til motmele på samme måte.⁸¹ Hensynene bak det svenske forbudet har mange likheter med det norske. I dansk rett er det også et liknende forbud. For fjernsyn gjelder forbudet både for dansk TV2 samt lokal- og satellittfjernsyn.⁸² Storbritannia har et forbud mot å reklamere for politiske og religiøse budskap i radio og fjernsyn. Både Sveits, Tyskland og Frankrike har likende bestemmelser.

Politisk reklame i fjernsyn er tillatt i USA, Finland og Island. Inntil nylig har det ikke vært noen særskilt regulering av politisk reklamering i USA, men Senatet vedtok den 2. april 2003 en lov som begrenser muligheten for økonomiske bidrag til de politiske partiene.⁸³ Loven forbyr også at fagforeninger eller privatpersoner finansierer politisk reklame for politiske partier 60 dager forut valget.⁸⁴ De uheldige skadevirkninger av den politiske reklame er med dette søk begrenset.

En sammenlikning med andre lands rett viser at et flertall av de nevnte stater har et liknende forbud mot politisk reklame på fjernsyn. Dette er et hensyn som taler for å tolke grl. § 100 innskrenkende. I en vurdering av den norske Grunnlov kan andre lands rett imidlertid ikke være en tungtveiende faktor, og argumentet vil etter mitt syn kun ha begrenset vekt i totalvurderingen.

I forarbeidene er det poengtert at det er politikerne selv som best kan vurdere om det er nødvendig med en regulering av reklame for livssyn og politiske budskap eller ikke.⁸⁵ Regjeringen anser et forbud kun som en regulering av virkemidlene i den politiske debatten. Mot dette kan det innvendes at politikerne som er i posisjon allerede kommer lett til orde, og at de nettopp ikke burde være nærmest til å vurdere saken best. At det

⁸¹ Ot. prp. 58 (1998-1999) s. 8.

⁸² L.c.

⁸³ McCain-Feingold-Cochran finance reform bill (S-27).

⁸⁴ St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 89.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 15.

politiske flertall ikke skal føre tilsyn med virkemidlene i den politiske debatt, kan derimot sies å være noe av poenget med vernet etter ytringsfriheten.⁸⁶ Argumentet kan etter min mening ikke tas til inntekt for å forby politisk fjernsynsreklame.

Ovenfor har jeg drøftet bærekraften av argumentene bak forbudet. Selv om debattargumentet og en sammenlikning med andre lands rett kan gi grunnlag for en innskrenkende tolkning, vil ikke disse argumentene veie tungt nok i den totale sammenheng. Etter min mening foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for å tolke grl. § 100 innskrenkende.

2.5 Konklusjon

Drøftelsen over viser at forbudet mot livssynsreklame på fjernsyn ikke kan sies å være en legitim innskrenkning i vernet av ytringsfriheten etter grl. § 100. Forbudet mot reklame for politiske budskap kan heller ikke sies å være begrunnet med tilstrekkelige tungtveiende grunner for å tolke grl. § 100 innskrenkende.

Min endelige konklusjon at forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap ikke kan anses som en legitim innskrenkning av ytringsfriheten. Kringkl. § 3-1 (3) er følgelig i strid med grl. § 100.

⁸⁶ Eggen 2002 s. 574.

3 Foreslåtte endringer i Grunnloven § 100 og kringkastingsloven § 3-1 (3)

Regjeringen fremmet i Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) forslag om endringer i kringkl. § 3-1 (3). Forslaget førte til at et forbud mot reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn ble vedtatt i lovs form. Ytringsfrihetskommisjonens utredning var på dette tidspunkt under utarbeidelse, men Regjeringen fant det ikke "hensiktsmessig eller mulig" å utsette lovendingen i påvente av utredningen, og ville vurdere spørsmålet på nytt når utredningen forelå.⁸⁷ Dette ble gjort i St.meld. nr. 26 (2003-2004), og kringkl. § 3-1 (3) ble her foreslått opphevet. Jeg vil i det følgende redegjøre kort for Ytringsfrihetskommisjonens syn på forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap, og hvilken rettskildemessig betydning utredningen vil ha ved vurderingen av grunnlovsmessigheten av kringkl. § 3-1 (3). Jeg vil også vurdere hvilken betydning Regjeringens forslag om å oppheve forbudet vil ha ved vurderingen av bestemmelsen. Dette vil jeg komme inn på under pkt. 3.2.

3.1 Ytringsfrihetskommisjonens utredning

Ytringsfrihetskommisjonen kom 22. september 1999 med en utredning som inneholdt forslag til ny grl. § 100, samt en grundig gjennomgang av ytringsfrihetens stilling i samfunnet.⁸⁸ Ytringsfrihetskommisjonen er av den oppfatning at kringkl. § 3-1 (3) vil være i strid med ny grl. § 100 og et klart flertall mener derfor at forbudet ikke kan opprettholdes dersom kommisjonens grunnlovsforslag vedtas. Det legges særlig vekt på

⁸⁷ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s.11.

⁸⁸ NOU 1999:27.

at det er tale om politiske ytringer som det er forutsatt nyter et spesielt vern.⁸⁹ Et mindretall av kommisjonens medlemmer mener derimot at forbudet ikke vil være i strid med ny grl. § 100. De legger i sin vurdering vekt på at:

" 'politisk reklame' lett vil kunne få et manipulativt preg, og at dette svekker grunnlovsvernet ut fra ytringsfrihetens begrunnelse [...]. En manipulerende ytring kan knapt sies å være en 'frimodig Ytring' ".⁹⁰

Under forutsetning av at mindretallets vurdering av grunnlovsmessigheten av ny grl. § 100 er riktig, ser Ytringsfrihetskommisjonen det relevant å drøfte hvorvidt et forbud er ønskelig.

Et klart flertall av Ytringsfrihetskommisjonens medlemmer mener at reklame for livssyn og politikk ikke bør forbys. Hovedelementet i kommisjonens begrunnelse er det "klassiske ytringsfrihetsargumentet", som innebærer at samfunnet bør ha vide marginer for ytringer, også de som er uønsket.⁹¹ Da det er tale om politiske ytringer, bør disse nyte et spesielt sterkt vern. Videre er det lagt vekt på at et forbud vil føre til paradoksale situasjoner hvor det for eksempel kan reklameres for kosmetiske produkter, men et innslag fra en miljøvernorganisasjon som stiller seg kritisk til testing av slike produkter på dyr, ikke er tillatt.⁹² For det tredje mener Ytringsfrihetskommisjonen det er tvilsomt at "politisk reklame" nødvendigvis vil få et manipulerende preg.⁹³ Videre pekes det på

⁸⁹ Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny § 100 (3) lyder: "Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte."

⁹⁰ NOU 1999:27 s. 139.

⁹¹ NOU 1999:27 s. 140.

⁹² L.c.

⁹³ L.c.

at politisk reklame kan være et bidrag til å veie opp for den ubalanse mediene kan sies å skape i den politiske debatten.⁹⁴

Det er videre et spørsmål hvilken betydning Ytringsfrihetskommisjonens utredning skal tillegges ved grunnlovmessighetsvurderingen av kringkl. § 3-1 (3).

I utredningen presiseres det at kommisjonen ikke ønsker å gi en vurdering av grunnlovmessigheten av forbudet i forhold til gjeldende grl. § 100. Derimot drøftes det hvordan kringkl. § 3-1 (3) vil stå seg i forhold til ny grl. § 100. Det kan spørres om dette vil ha noen rettskildemessig betydning for en vurdering av det gjeldende forbudet. Selv om det ikke er tale om en drøftelse av gjeldende grl. § 100, gir kommisjonen en grundig gjennomgang av hensynene bak forbudet sammenholdt med hensynene som ligger bak ytringsfriheten. Etter mitt syn må utredningen kunne være relevant, i den forstand at den kan legges vekt på ved vurderingen av kringkl. § 3-1 (3). Et viktig spørsmål er imidlertid hvilken vekt kommisjonens vurderinger bør tillegges. Kommisjonen har på uavhengig grunnlag gitt en grundig gjennomgang av ytringsfrihetsvernet, og dette gjør at kommisjonens synspunkter kan sies å ha en grad av autoritet, som gjør at de bør tillegges vekt. På en annen side er det ikke gitt hvike av Ytringsfrihetskommisjonens betraktninger Regjeringen eller Stortinget legger til grunn, og det er heller ikke klart hvilket alternativ til ordlyd som vi bli den endelige grl. § 100.⁹⁵ Sett i lys av at kommisjonen baserer sin vurdering på en ny grl. § 100, vil utredningen etter mitt syn ha liten betydning i forhold en tolking av den gjeldende grl. § 100. I tillegg kan hensynet til forutberegnelighet tilsi at forslag fra denne typen forberedende prosesser, ikke bør gis for stor betydning i rettslig sammenheng.

⁹⁴ Med dette menes at mediene er med på å bestemme hvilke saker som skal være på "dagsorden". Dette gjør at partiene må benytte seg av de påvirkningsmuligheter og kanaler de har for å fremme *sine* saker. Denne muligheten er ikke lik for alle partier og organisasjoner.

⁹⁵ At Regjeringen nødvendigvis ikke legger til grunn Ytringsfrihetskommisjonens betraktninger har allerede vist seg i St.meld. nr. 26 (2003-2004).

Etter mitt syn vil Ytringsfrihetskommisjonens synspunktet kunne ha betydning for vekten av de reelle hensyn. Hvis kommisjonens betraktninger støtter opp under andre hensyn, vil dette kunne tilsi en større vekt. Utover dette, mener jeg at Ytringsfrihetskommisjonens utredning vil ha svært begrenset vekt som rettskilde ved grunnlovsmessighetsvurderingen av kringkl. § 3-1 (3).

3.2 St.meld nr. 26 (2003-2004)

I forhold til St.meld. nr. 26 (2003-2004) er spørsmålet hvilken betydning Regjeringens uttalelser har som rettskildefaktor ved vurderingen av kringkl. § 3-1 (3).⁹⁶

Det har i teorien hersket uenighet om hvorvidt etterfølgende oppfatninger fra lovgiver har relevans som selvstendig rettskildefaktor.⁹⁷ Det tradisjonelle synet har vært at oppfatninger gitt av Regjeringen i form av en stortingsmelding har politisk, men ikke rettslig betydning.⁹⁸ Erik Boe har argumentert mot dette synet, og hevdet at også etterarbeider kan være relevant som rettskilde.⁹⁹ I etterkant av diskusjonen, har det både gjennom rettspraksis og teori blitt stadfestet at etterarbeider kan ha rettskildemessig betydning.¹⁰⁰ Utgangspunktet er imidlertid at etterarbeider ikke en spesielt tungtveiende rettskilde, og mye taler for at det kun er et støtteargument for andre rettskilder.¹⁰¹ Når

⁹⁶ Stortingsmeldingen er å karakterisere som etterarbeider. At uttalelsene ble gitt i form av en stortingsmelding, signaliserer at saken skal behandles av det samlede Stortinget, ikke Lagtinget eller Odelstinget som et tilfelle i lovsaker.

⁹⁷ Det er ikke tvilsomt at politiske uttalelser i en stortingsmelding kan tjene som et reelt hensyn og være oppklarende for lovens formål. Det er imidlertid et spørsmål om politiske etterarbeider kan tjene som en selvstendig tolkingsfaktor. Les mer om dette i Boe, Jussens Venner 1981 s. 235 flg.

⁹⁸ Boe 1996 s. 238.

⁹⁹ L.c.

¹⁰⁰ Eckhoff 2001 s. 95. Eksempler på rettspraksis hvor etterarbeider har betydning som rettskilde er blant annet Rt. 1990 s. 874 (Fusa-dommen), Rt. 1990 s. 1235 og Rt. 1991 s. 74.

¹⁰¹ Boe 1996 s. 240.

andre rettskilder finnes, vil betydningen av etterarbeidene altså svekkes, og Boe uttaler i den forbindelse at: "*desto flere og sikrere holdepunkter som forarbeider, dommer og andre rettskildefaktorer gir, desto mindre bruk blir det for etterarbeider*".¹⁰²

Etterarbeidene kan bidra til å løse et uklart tolkingsspørsmål, hvor ordlyden er vag eller uklar. I de tilfeller hvor lovteksten er politisk ladet,¹⁰³ vil også en stortingsmelding kunne ha stor vekt som tolkingsfaktor.¹⁰⁴ Etter min mening må Regjeringens uttalelser vedrørende kringkl. § 3-1 (3) i St.meld. nr 26 (2003-2004) være en relevant rettskildefaktor, i den forstand at det må være tillatt for rettsadvokaten å ta den i betraktning.

Et annet spørsmål er hvor stor vekt denne rettskilden bør tillegges. For å kunne svare på dette vil jeg gi en kort gjennomgang av de sider ved stortingsmeldingen som har betydning for forbudet mot reklame for livssyn og politisk reklame. Etter jeg har vurdert den rettskildemessige vekten av stortingsmeldingens materielle innhold, vil jeg komme inn på betydningen selve forslaget om å oppheve kringkl. § 3-1 (3) kan ha.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) drøfter Regjeringen behovet for lovendringer som følge av en vedtakelse av ny grl. § 100. Regjeringens utgangspunkt i forhold til ny grl. § 100 er at bestemmelsen ikke bør være til hinder for et forbud mot reklame for livssyn og politikk slik det nå fremstår.¹⁰⁵ Synet er at politisk reklame i fjernsyn er å anse som en del av reguleringen av den demokratiske styringsprosess, og ikke et spørsmål vedrørende yttingsfrihet.¹⁰⁶ Det legges også vekt på at lovgiverne kan ha gode grunner for et forbud rettspolitisk sett, og det er derfor ikke ønskelig å stenge muligheten for en opprettholdelse av kringkl. § 3-1 (3).

¹⁰² Boe 1996 s. 241.

¹⁰³ Et eksempel på en "politisk ladet" ordlyd er Konesjonsloven § 1.

¹⁰⁴ Boe 1981 s. 242.

¹⁰⁵ St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 91.

¹⁰⁶ L.c.

I den konkrete vurderingen av forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap, går Regjeringen inn for en opphevelse.¹⁰⁷ Med forslaget om opphevelse, følger det imidlertid visse forbehold. Regjeringen erkjenner at reklame for livssyn og politikk har en rekke uheldige virkninger og en avgjørende forutsetning for å oppheve forbudet er derfor at reguleringer som begrenser de negative virkningene av reklamen, blir vurdert grundig. I tillegg er det en forutsetning at disse tiltakene blir iverksatt samtidig som forbudet oppheves.¹⁰⁸ Når Regjeringen ønsker å oppheve forbudet, er det for det første ut fra den betraktning at de uheldige skadevirkningene av reklame kan begrenses på andre måter enn ved et forbud.¹⁰⁹ Hensynet til den demokratiske likhet vil etter Regjeringens syn ivaretas best ved å begrense, fremfor å forby den enkeltes mulighet for å reklamere.¹¹⁰ I tillegg er oppfatningen at en ordning hvor fjernsynskanalerne pålegges å tildele de politiske partiene gratis sendetid, bør utredes. Et system likt den britiske "Party Election Broadcast"-ordningen, antas å kunne ha en positiv funksjon i forhold til demokratiet.¹¹¹ Faren for en sammenblanding mellom redaksjonelt stoff og reklame vil etter Regjeringens syn avhjelpes med å merke all tillatt reklame i skjermbildet.¹¹²

Gjennomgangen av stortingsmeldingen kan leses som Regjeringen har større tro på at reguleringer vil begrense de negative sidene ved slik reklame, enn tidligere.¹¹³ Etter min mening må det tas i betraktning at forbudet i kringkl. § 3-1 (3) er et kontroversielt politisk tema, og at opphevelsen er et spørsmål av politisk karakter, snarere enn en nyvunnen tro på effekten reguleringer av religiøs og politisk reklame har.¹¹⁴ Når det

¹⁰⁷ Op. cit s. 92.

¹⁰⁸ Eckhoff 2001 s. 93.

¹⁰⁹ Op. cit s. 92.

¹¹⁰ Op. cit. s. 93.

¹¹¹ Op. cit. s. 92

¹¹² Op. cit. s. 93.

¹¹³ Jfr. Ot. prp. nr. 58 (1998-1999).

¹¹⁴ I en artikkel i Dagsavisen blir det hevdet at Kristelig Folkeparti anser en opphevelse av strl. § 142, grl. § 135a og endringer i lovgivningen vedrørende sensurering av pornografi som langt værre enn å tillate reklame for livssyn og politiske ytringer. Partiets justispolitiske talsmann Finn K. Martinsen uttaler

gjelder kringkl. § 3-1 (3) kan ordlyden hverken sies å være uklar eller politisk ladet. Det er med andre ord ikke tvil om hvordan bestemmelsen skal tolkes. Stortingsmeldingen kommer heller ikke inn på en vurdering av kringkl. § 3-1 (3) og forholdet til gjeldende grl. § 100. Derimot uttaler Regjeringen seg om bestemmelsens egnethet og forhold til ny grl. § 100. Uttalelsene kan etter min mening ikke sies å ha den sammenheng med tolkningsspørsmålet som er nødvendig for at rettskilden skal kunne tillegges vekt.

Det kan videre spørres om selve forslaget om å oppheve forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap kan ha noen rettskildemessig betydning. Det kan tenkes at planene om å oppheve forbudet er et moment for å tolke grl. § 100 innskrenkende, og at kringkl. § 3-1 (3) dermed ikke kan anses som en legitim innskrenkning i ytringsfriheten. Etter mitt syn kan en *foreslått* endring i en lov ikke tillegges særlig stor vekt. Hadde forslaget derimot vært vedtatt, kunne den fremtidige endringen kanskje blitt tillagt en viss rettskildemessig vekt.

Regjeringens forslag om opphevelse av forbudet, vil etter mitt syn ikke kunne tillegges noen rettskildemessig vekt ved grunnlovsmessighetsvurderingen av kringkl. § 3-1 (3).

at de ikke har konkludert i dette spørsmålet ennå, men at de vil finne en gyllen middelvei. (Dagsavisen 22.04.04).

4 Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser

Norge har tiltrådt to internasjonale konvensjoner som begge inneholder bestemmelser som skal sikre et vern av ytringsfriheten. Disse er Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP).¹¹⁵ I forhold til en vurdering av kringkl. § 3-1 (3) vil det først og fremst være EMK art. 10 som vil være av betydning. Jeg vil komme inn på betydningen av SP art. 19 nedenfor under pkt. 4.5.

4.1 EMK art. 10

EMK art. 10 lyder:

"1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å

¹¹⁵ Heretter vil jeg benytte forkortelsen SP.

forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet."

Artikkelens første ledd fastslår retten til ytringsfrihet. Hvilke inngrep som kan gjøres i denne retten følger av andre ledd. For å konstatere en krenkelse av EMK art. 10 må inngrepet falle inn under ytringsfrihetsdefinisjonen i første ledd, samtidig som vilkårene for inngrep etter andre ledd ikke er oppfylt. Når det gjelder ytringsfrihetsvernet etter EMK art. 10 er det for det første et spørsmål om hvem som har rettigheter. Ordlyden slår fast at "enhver har rett til ytringsfrihet". Enhver må forstås slik at alle personer, både fysiske og juridiske personer, har rettigheter etter bestemmelsen. Det er ingen krav til alder eller statsborgerskap, slik at både mindreårige, statsløse og innvandrere uten statsborgerskap vil omfattes.¹¹⁶

For det andre er det av interesse å se på hvilke ytringer som beskyttes. Etter bestemmelsens ordlyd kan en utlede at det er tre rettigheter som omfattes: meningsfriheten, meddelelsesfriheten og informasjonsfriheten.

4.1.1 Meningsfriheten

Retten til å ha sine egne meninger anses beskyttet av EMK art. 10. Det vil imidlertid først være når ens personlige meninger blir fremsatt ovenfor andre at de kan være gjenstand for inngrep. Begrensninger i å uttrykke sine meninger offentlig er derfor søkt beskyttet gjennom meningsfriheten. Retten til å uttrykke sine meninger til omverdenen har også en side mot den negative ytringsfrihet, idet meningsfriheten også beskytter retten til å kunne forholde seg taus. I det ligger at ingen kan tvinges til å gi uttrykk for sine politiske, religiøse eller moralske oppfatninger. Journalisters kildevern er også beskyttet, noe som innebærer at det vil være et inngrep i meningsfriheten dersom en journalist ble tvunget til å oppgi sine kilder.¹¹⁷

¹¹⁶ Eggen 2002 s. 160.

¹¹⁷ Eggen 2002 s. 171.

4.1.2 Meddelelsesfriheten

EMK art. 10 beskytter ytrerens valg av medium.¹¹⁸ Dette har støtte i EMDs avgjørelse i Oberschlick-saken,¹¹⁹ hvor det ble slått fast at: *"Article 10 protects not only the substance of the ideas and information expressed, but also the form in which they are conveyed."*¹²⁰ Avgjørelsen viser at det ikke har betydning om ytringen fremsettes via radio, fjernsyn, aviser, film eller gjennom andre kanaler.¹²¹

Det har vært svært mange avgjørelser i EMD hvor retten til å meddele informasjon har vært prøvet. Det er gjennom praksis slått fast at både reklame og kommersielle ytringer faller inn under EMK art.10 (1).¹²² En avgjørelse fra EMD som fastslår at reklame er en ytring som faller inn under EMK art. 10 er Markt Intern Verlag-saken.¹²³ Dommen kan sies å være prinsippavgjørelsen vedrørende spørsmålet om avgjørelsen gjaldt i korte trekk en artikkel som advarte mot et postordrefirma og deres kritikkverdige forretningsmetoder. Eieren av firmaet krevde midlertidig publiseringsforbud av artikkelen, og fikk medhold i tysk rett. EMD slo fast at informasjonen hadde kommersiell interesse og at også denne type ytringer faller inn under EMK art. 10. Etter en nødvendighetsvurdering, hvor skjønnsmarginen kom inn som et viktig moment, mente likevel EMD at den tyske domstolen ikke hadde gått utover det skjønnsmessige spillerom staten har. I forhold til spørsmålet om politisk reklame er beskyttet av EMK art. 10, kom det en viss avklaring med dommen VGT Verein gegen Tierfabriken. I avgjørelsen uttalte EMD at det ikke kan utelukkes at et forbud mot politisk reklame på fjernsyn kan være i samsvar med EMK art. 10. I den aktuelle saken var det derimot ikke ansett å foreligge relevante og tilfredsstillende grunner nok for å legitimere et inngrep i EMK art. 10. Jeg vil komme nærmere inn på avgjørelsen under pkt. 4.3.2.

¹¹⁸ Op.cit s. 168.

¹¹⁹ Oberschlick judgment of 26 October 1988.

¹²⁰ Oberschlick § 57.

¹²¹ Eggen 2002 s.169.

¹²² Møse 2002 s. 456.

¹²³ Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann judgment of 20 November 1989.

4.1.3 Informasjonsfriheten

Informasjonsfriheten innebærer en rett til å motta informasjon, og kanskje enda viktigere, det å kunne aktivt søke den informasjonen man ønsker. Utgangspunktet må imidlertid begrenses noe, da det riktige vil være å si at informasjonsfriheten gjelder all tilgjengelig informasjon. At dette er en rett etter EMK art. 10 fremgår av første ledd, 2. pkt: *"frihet...til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser"*. Med "tilgjengelig informasjon" menes det den informasjon innehaveren ikke motsetter seg å dele.¹²⁴ Pressen har frihet til å motta og formidle informasjon som er av interesse for offentligheten. Dette bidrar til å sikre pressens rolle som "offentlig vaktbikkje".

Utover hvilke ytringer som beskyttes, vil det videre være et spørsmål om *hvem* rettighetene kan gjøres gjeldende ovenfor. EMK art. 1 fastslår at enhver stat som har forpliktet seg etter konvensjonen kan EMK art. 10 gjøres gjeldende ovenfor. Når en sak kommer opp for EMD vil det være den enkelte stat som klages inn. Grunnlaget vil være at den aktuelle stat ikke har oppfylt sin plikt til å etterleve konvensjonen. I de nasjonale rettsinstanser vil derimot EMK art. 10 påberopes ovenfor privatpersoner. Dette er på grunnlag av myndighetenes plikt til å sikre ytringsfriheten også mellom private.¹²⁵

Til sist er det av interesse å avgjøre hvilke handlinger som griper inn i rettighetene som følger av EMK art. 10. Svaret er at både juridiske reguleringer, enkeltvedtak og faktiske handlinger kan gripe inn i rettighetene etter EMK art. 10.¹²⁶

I forhold til rekkevidden av første ledd er det fastslått av EMD at ordlyden ikke inneholder noen begrensning i hvilke former for informasjon, ideer eller ytringsformer som omfattes.¹²⁷ Reklame er altså beskyttet av EMK art. 10.

¹²⁴ Eggen 2002 s. 177.

¹²⁵ Op. cit. s. 183.

¹²⁶ Mer om dette i Eggen 2002 s. 185.

4.2 Tillatte innskrenkninger

For at en innskrenkning i EMK art. 10 (1) ikke skal være å anse som konvensjonsstridig er det tre kumulative vilkår som må være oppfylt: innskrenkningen må være "foreskrevet i lov", formålet med innskrenkningen må være begrunnet i ett av de legitime formål opplistet i andre ledd og inngrepet må være "nødvendig i et demokratisk samfunn".

4.2.1 Lovskravet

Kravet innebærer at inngrepet må være hjemlet i den innklagede stats interne rett.¹²⁸ Dette følger av ordet "lov" i EMK art. 10. Med "lov" menes i denne sammenheng ikke bare formell lov, men også de normer som etter den aktuelle konvensjonsstat er regnet som en rettskilde, vil omfattes av begrepet.¹²⁹ Fordi lovskravet ikke reiser noen tvil i forbindelse med forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap, ser jeg det ikke som nødvendig å gå nærmere inn på hva som ligger i vilkåret.

4.2.2 Kravet til et legitimt formål

Et inngrep i ytringsfriheten må være begrunnet i et eller flere av følgende legitime formål opplistet i EMK art. 10 (2): hensynet til den nasjonale sikkerhet, den territoriale integritet, den offentlige trygghet, forebyggelse av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse eller moral, vern av andres omdømme eller rettigheter, forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet. Listen er uttømmende. Forbudet i kringkl. § 3-1 (3) kan begrunnes i det legitime formål: *"verne*

¹²⁷ Møse 2002 s. 453.

¹²⁸ Særskilt vedlegg nr.1 til NOU 1999:72 s. 184.

¹²⁹ Dette ble fastslått i Sunday Times (No.1) hvor domstolen uttalte: "the word 'law' in the expression 'prescribed by law' covers not only statute but also unwritten law", Sunday Times judgment of 26 April 1979, § 47.

*andres [omdømme eller] rettigheter".*¹³⁰ Begrunnelsen for forbudet må kunne sies å være samfunnsmessige hensyn som har til formål å beskytte andres rettigheter. Det kan således ikke være tvil om at vilkåret er oppfylt.¹³¹ Bakgrunnen for at et inngrep må kunne begrunnes i et legitimt formål, er fordi dette setter skranker for hva som kan anses som relevante argumenter ved drøftelsen av nødvendighetsvilkåret.¹³²

4.2.3 Nødvendighetsvilkåret og statens skjønnsmargin

Et vilkår for å kunne godta en innskrenkning i retten etter EMK art. 10 er at inngrepet er "nødvendig i et demokratisk samfunn". Begrepet er en rettslig standard og innebærer at vilkårene som begrunner forbudet må veies opp mot konsekvensene inngrepet vil ha for ytringsfriheten.¹³³ Fordi statene selv er bedre ansett til å kunne vurdere hva som er et nødvendig inngrep i den enkelte konvensjonsstat, er det lagt opp til en viss skjønnsmargin. Doktrinen om statens skjønnsmargin ("margin of appreciation") innebærer at de nasjonale domstoler har en viss frihet til å vurdere om statens egne handlinger er i samsvar med EMK. Denne muligheten vil føre til at målet om rettsenhet i konvensjonsstatene lettere kan gjennomføres, samtidig som mangfoldet i den enkelte stat kan opprettholdes. Denne vurderingen vil være aktuell ved den konkrete rettsanvendelsen og spesielt i forhold til nødvendighetsvurderingen. EMD har imidlertid anledning til å overprøve denne vurderingen.¹³⁴ Dette har støtte i avgjørelsen *Sunday Times* (No. 2) hvor domstolen uttaler:

"The adjective 'necessary', within the meaning of Article 10 para. 2 (art.10-2), implies the existence of a 'pressing social need'. The Contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, but it goes hand in hand with a European supervision, embracing both the law and the decisions applying it, even those

¹³⁰ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 18.

¹³¹ Dette har blant annet støtte i Eggen 2002 s. 576, Sørensen 1999 s. 117 og Tokvam 1997 s. 102.

¹³² Eggen 2002 s. 215.

¹³³ Særskilt vedlegg nr. 1 til NOU 1999:72 s. 187.

¹³⁴ Eggen 2002 s. 217.

*given by independent courts. The Court is therefore empowered to give the final ruling on whether a 'restriction' is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10 (art. 10)."*¹³⁵

Hvor vid skjønnsmargin statene har, avgjøres blant annet på bakgrunn av hva som er formålet med inngrepet.¹³⁶ Der offentlige interesser er bakgrunnen for inngrepet, slik som er tilfellet for kringkl. § 3-1 (3), vil det normalt legges til grunn en vid skjønnsmargin, men innenfor rettighetene som faller inn under denne kategorien vil det likevel kunne være ulik grad av skjønn. Et annet moment i vurderingen av statenes skjønnsmargin er hvilken "vekt" den aktuelle rettigheten kan sies å ha. Det er særlig to typer bestemmelser som taler for en snever skjønnsmargin. Dette er for det første rettigheter som blir ansett å være særlig grunnleggende for demokratiet. Når det gjelder EMK art. 10 vil dette spesielt gjøre seg gjeldende i forhold til ytringer av politisk karakter og i forhold til inngrep i medias ytringsfrihet. For det andre vil rettsgoder som er av en særlig personlig karakter tale for å legge til grunn en snever skjønnsmargin.¹³⁷ Eksempelvis rettigheter som er beskyttet av EMK art. 8.

EMK art.10 har et svært vidt virkefelt, og det er sjelden tvil om at det foreligger inngrep i rettighetene som er beskyttet av bestemmelsen. Det knytter seg heller ingen tvil til spørsmålet om forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap kan anses som et inngrep etter art. 10 (1). Det kan heller ikke være tvil om forbudet er "foreskrevet i lov" eller at forbudet er begrunnet i et legitimt formål. Spørsmålet er derfor om inngrepet kan sies å være "nødvendig i et demokratisk samfunn" etter EMK art. 10 (2).

¹³⁵ The Sunday Times (No.2) judgment of 26 November 1991, § 50.

¹³⁶ Sørensen 2002 s.49.

¹³⁷ Op. cit. s. 55.

4.3 "Nødvendig i et demokratisk samfunn"

Det er ved vurderingen om inngrepet er "nødvendig i et demokratisk samfunn" at læren om statens skjønnsmargin har betydning. Gjennom EMDs praksis har det blitt nærmere presisert hva som ligger i kravet, og inngrepet må derfor kunne sies å oppfylle kriteriet som et "tvingende samfunnsmessig behov".¹³⁸ Med dette menes ikke at inngrepet må være en absolutt nødvendighet, men det er heller ikke nok at forbudet er ønskelig eller fornuftlig. Det stilles også et krav til proporsjonalitet. I dette ligger det at inngrepet må stå i samsvar med de legitime formål staten ønsker å fremme. I denne sammenheng vil inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten vurdert opp mot kringkastingsselskapenes og andres interesse av å ytre og å motta reklame vedrørende livssyn og politiske budskap, være det avgjørende. Hvis inngrepet kan sies å være proporsjonalt, er spørsmålet om det aktuelle forbudet er relevant og tilfredsstillende i forhold til formålet som ønskes oppnådd. Hvis svaret er bekreftende, vil det ikke foreligge et brudd på EMK art. 10.

Det finnes tre avgjørelser fra EMD som er relevant i vurderingen av kringkl. § 3-1 (3).

4.3.1 Bowman

Bowman-saken¹³⁹ dreide seg om begrensninger i pengestøtten til promotering av politikere. En abortmotstander delte ut løpesedler med informasjon om hvilket syn de ulike kandidatene i det britiske parlamentet hadde på spørsmålet om abort. Kvinnen ble tiltalt for å ha brutt en bestemmelse i den britiske valglov som regulerer hvor stort beløp som kan brukes til støtte for en bestemt kandidat.¹⁴⁰ Myndighetene i Storbritannia mente

¹³⁸ Kriteriet "tvingende samfunnsmessig behov" ("pressing social need") er lagt til grunn i blant annet Sunday Times-saken § 59, Handyside judgement of 7 December 1976, § 48 og Vogt judgement of 25 September 1995, § 52.

¹³⁹ Bowman judgement of 19 February, 1998, RJD 1998-I.

¹⁴⁰ Bowman ble tiltalt for overtredelse av § 75 (1) jfr. (5) i "Representation of the People Act 1983". Beløpet som kunne benyttes var oppad begrenset til 5 £, ca. 65,- NOK.

at begrensningen var "nødvendig i et demokratisk samfunn" og mente at inngrepet må være begrunnet i et legitimt formål. Det var i hovedsak tre hensyn som ble gjort gjeldende. For det første var det et formål å hindre at ressurssterke grupper fikk en bedre mulighet til å fremme sitt politiske syn, enn mindre ressurssterke grupper.¹⁴¹ Forbudet skulle altså sikre en reell likhet mellom partiene. Videre ble det vist til at uten forbudet ville den politiske debatt bli dreid fra å omhandle spesielle enkeltspørsmål som grupper med god økonomi ønsket å fremme, i motsetning til prinsipielle og viktige spørsmål.¹⁴² For det tredje ble det fremhevet at en begrensning var ønskelig for å sikre kandidatenes uavhengighet i forhold til ressurssterke og mektige interessegrupper.¹⁴³ Domstolen var enig i at inngrepet forfulgte et legitimt formål.

Spørsmålet i dommen var altså hvorvidt inngrepet kunne sies å være "nødvendig i et demokratisk samfunn". Staten påpekte at forbudet kun begrenset Bowmans ønske om å ytre seg i svært begrenset grad, da det eksistere andre måter å fremme sitt syn på. Blant annet kunne Bowman etablere sin egen avis, hun kunne skrevet innlegg til andre aviser, gitt intervjuer i radio og fjernsyn eller delt ut løpesedler av informativ karakter, uten å fremhevet de enkelte kandidatene.

Domstolens flertall påpekte for det første at frie valg og ytringsfrihet, og spesielt det å fritt kunne debattere om politiske tema, er en grunnleggende forutsetning i ethvert demokrati.¹⁴⁴ På bakgrunn av dette slo EMD fast at særlig i periodene forut et valg, er det viktig at oppfatninger og informasjon er fritt tilgjengelig. De to aktuelle interessene vil imidlertid kunne komme i konflikt med hverandre, og ved interesseavveiningen vil statene ha en viss skjønnsmargin. Til argumentet om at Bowman hadde andre tilgjengelige kanaler til å spre sitt budskap, uttalte EMD at dette ikke kunne sies for sikkert; at det var slik i teorien, ville ikke si det samme som at mulighetene var der for Bowman i praksis. I tillegg la EMD vekt på at det ikke var noe ønske for Bowman selv

¹⁴¹ Bowman § 36.

¹⁴² L.c.

¹⁴³ L.c.

¹⁴⁴ Op.cit §§ 41-43.

å bli valgt inn til parlamentet, kun å distribuere informasjon til velgerne. At det heller ikke eksisterte noen liknede begrensning for pressen eller begrensninger i adgangen til å reklamere for en kandidat på et nasjonalt eller regionalt nivå, gjorde det usikkert om begrensningen på 5 £ var forholdsmessig. I tillegg ble det lagt vekt på at Bowman ikke ønsket å fremme en enkelt kandidat, kun informere om politikernes ståsted. EMDs konklusjon var at inngrepet ikke var proporsjonalt i forhold til det ønskelige formål. Flertallet kom derfor til at inngrepet representerte et brudd på EMK art. 10.¹⁴⁵

Statens argumentasjon har mange paralleller til de hensyn som begrunner forbudet mot politisk reklame i norsk rett. Både hensynet til å sikre en reel likhet og hensynet til den offentlige debatt er sentrale argumenter både bak det britiske og det norske forbudet. Av den grunn vil det være relevant å vurdere hvilken vekt EMD har tillagt disse hensynene i sin avgjørelse.¹⁴⁶

4.3.2 VGT Verein Gegen Tierfabriken

Den andre avgjørelsen er VGT Verein gegen Tierfabriken.¹⁴⁷ Avgjørelsen gjaldt en dyrevernorganisasjon i Sveits som ble nektet å sende en fjernsynsreklame med et politisk innhold, fordi sveitsisk lovgivning har et forbud mot politisk reklame i kringkastingen.¹⁴⁸ Målet med reklamefilmen var å vise hvordan kjøttindustrien behandlet dyr og dermed påvirke folk til å spise mindre kjøtt. Slagordet var: *"eat less meat, for the sake of your health, the animals and the environment!"*¹⁴⁹

¹⁴⁵ Dommen ble avsagt under dissens (14-6).

¹⁴⁶ Regjeringen mener derimot at saken ikke er relevant på bakgrunn av sakens faktum, jfr. Ot.prp. nr.58 (1998-1999) s. 19.

¹⁴⁷ VGT Verein Gegen Tierfabriken judgment of 28 June 2001. Heretter vil jeg benytte forkortelsen VGT.

¹⁴⁸ Forbudet følger av den sveitsiske kringkastingssloven § 18 nr. 5.

¹⁴⁹ VGT § 10.

I sin vurdering startet Domstolen med å påpeke at ytringsfrihet er en forutsetning for demokratiet og for den enkeltes selvrealisering, og et inngrep i denne friheten må innebære en grundig vurdering. EMD påpeker at :

*"Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favorably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society'."*¹⁵⁰

Formålet med det sveitsiske forbudet mot reklame for politiske budskap var å hindre at ressurssterke grupper skulle få en fordel i den politiske debatt, og på den måten bidra til å skape like ytringsmuligheter. Statens hensyn har store likheter med begrunnelsen bak kringkl. § 3-1(3), som i hovedsak er debatt- og demokratiargumentet.

EMD la til grunn at det er en reell fare for at ressurssterke grupper vil ha bedre nytte av en adgang til kommersiell fjernsynsreklame, enn mindre ressurssterke grupper vil ha. EMD presiserte at en slik skjevhet vil bidra til å undergrave den viktige rollen ytringsfrihet spiller i samfunnet.¹⁵¹ Selv om hensynet var relevant, mente Domstolen at et forbud mot politisk reklame, som kun gjelder ett medium, ikke kan sies å være "of a particular pressing nature".¹⁵² Videre la EMD vek på at VGT ikke var å anse som en finansiell sterk organisasjon, og at deres agenda kun var å delta i samfunnsdebatten angående dyrevern.¹⁵³ Ressursargumentet hadde derfor ingen relevans i denne saken.

Staten argumenterte for at VGT hadde andre mulighet til å uttrykke sine synspunkter. I den forbindelse uttalte domstolen at den eneste muligheten foreningen hadde til å nå

¹⁵⁰ VGT § 66.

¹⁵¹ Op. cit. § 73.

¹⁵² Op. cit. § 74.

¹⁵³ Op. cit. § 75.

hele befolkningen, var gjennom The Swiss radio and Television Company, som var det eneste sveitsiske kringkastingsselskapet med riksdekkende sendinger.¹⁵⁴

Under nødvendighetsvurderingen uttalte domstolen at reklameinnslaget fra VGT ikke var å anse som ren reklame, men at ytringene var omstridte politiske meninger og derfor hadde verdi som informasjon. EMD mente derfor at statens skjønnsmargin måtte være snevrere enn ved rent kommersielle ytringer.¹⁵⁵

Til tross for at EMD åpnet for at et forbud mot politisk reklame på generelt basis kunne være i samsvar med EMK art. 10, var det i denne saken ikke relevante og tilfredsstillende grunner nok for å godta et inngrep. EMD kom til at forbudet ikke kunne anses å være "nødvendig i et demokratisk samfunn". Innskrenkningen var altså en krenkelse av EMK art. 10.¹⁵⁶

4.3.3 Murphy

Saken gjaldt en pastor i den Irske menigheten Irish Faith Center som i 1995 ønsket å sende et reklameinnslag på den lokale radiokanalen.¹⁵⁷ Reklamen ble nektet sendt på grunnlag av den irske Radio and Television Act av 1988, som forbyr all reklame for religion, politikk og arbeidskonflikter. Domstolen kom til at det ikke var tvil om at forbudet i irsk intern rett var regulert ved lov, og at inngrepet forfulgte et legitimt formål. Spørsmålet var også i denne saken om inngrepet kunne sies å være "nødvendig i et demokratisk samfunn".

Domstolen viste til at staten har en viss skjønnsmargin, og at denne doktrinen kan anses å være videre enn ellers, på områder som gjelder inngrep i ytringer vedrørende intime

¹⁵⁴ Op. cit § 77.

¹⁵⁵ Op. cit. §§ 70 og 71.

¹⁵⁶ Avgjørelsen var enstemmig.

¹⁵⁷ Murphy judgment of 10 July 2003.

og personlige spørsmål, innenfor sfæren av moral og religion.¹⁵⁸ Domstolen mente at det var ulikheten i skjønnsmarginen som skilte denne saken fra VGT-saken.¹⁵⁹ Staten viste til at det ikke finnes en felles enighet mellom konvensjonsstatene om hvordan reklame på det religiøse området burde reguleres. Staten mente videre at reklame for en religion nødvendigvis betinger utsagn som fremstår som usannhet for en person med en annen tro, og at selv harmløse utsagn av religiøs karakter kan lede til uønskede reaksjoner.¹⁶⁰ Videre ble det pekt på den spesielle religiøse situasjonen i Irland og at landet kunne se tilbake på en historie med splittelse på grunn av religion. På bakgrunn av den historiske konteksten, sett i sammenheng med den spente religiøse situasjonen i Nord-Irland i dag og det faktum at en overveldende majoritet av den irske befolkning har en religiøs tilknytning, gjorde at staten så grunn til å vise forsiktighet i forbindelse med religiøse spørsmål.¹⁶¹ EMD anså hensynet som relevant og la vekt på dette i sin vurdering.¹⁶²

EMD påpekte at det må tas hensyn til at fjernsyn er et medium med mer umiddelbar og sterk virkning enn de trykte media.¹⁶³ Dette ble ansett som en viktig faktor ved vurderingen av inngrepets forholdsmessighet.¹⁶⁴

Staten argumenterte med at inngrepet ikke begrenset retten til å ytre seg i spesielt stor grad. Pastoren hadde andre muligheter, han kunne både å opptre på radio og på tv, eller skrevet i de trykte medier. EMD aksepterte dette argumentet, og la i tillegg vekt på at selv en begrenset mulighet til å reklamere vil øke faren for at de mest ressurssterke

¹⁵⁸ Murphy § 67.

¹⁵⁹ L.c.

¹⁶⁰ Op. cit. § 38.

¹⁶¹ L.c.

¹⁶² Dette har støtte i Murphy § 77. Regjeringen er av samme oppfatning, St.meld. nr. 26. (2003-2004) s. 88.

¹⁶³ I forhold til påstanden om fjernsynemediets umiddelbare og sterke effekt viser EDM til Jersild judgment of 23 September 1994, § 31.

¹⁶⁴ Murphy § 69.

gruppene ville få en fordel på bekostning av organisasjoner med lite ressurser.¹⁶⁵ Å sikre en lik mulighet for alle religioner og livssynsorganisasjoner til å uttrykke seg i det medium som er antatt å ha størst innflytelse, er i følge EMD et viktig mål.¹⁶⁶

4.3.4 Vurdering

Jeg vil i det følgende vurdere om kringkl. § 3-1 (3) er å anse som en akseptabel innskrenkning i vernet av ytringsfriheten etter EMK art. 10.

Etter mitt syn kommer den kanskje viktigste uttalelsen i forbindelsen med denne vurderingen i VGT-saken:

*"The Court cannot exclude that a prohibition of 'political advertising' may be compatible with the requirements of Article 10 of the Convention in certain situations. Nevertheless, the reasons must be 'relevant' and 'sufficient' in respect of the particular interference with the right under Article 10."*¹⁶⁷

Med denne uttalelsen åpner EMD for at et forbud mot politisk reklame kan være i samsvar med EMK art. 10. Hvorvidt forbudet mot politisk reklame kan opprettholdes, vil bero på en vurdering av de hensyn som begrunner forbudet. Regjeringen har i forarbeidene til kringkl. § 3-1 (3) vurdert forholdet til EMK. Hvilke hensyn Regjeringen legger vekt på, vil derfor være relevant å vurdere i lys av praksis i EMD.

Regjeringen argumenterer for at det er tale om en "betalt ytring", og av den grunn vil statens skjønnsmargin være videre enn ellers under EMK art. 10.¹⁶⁸ I VGT-saken uttalte EMD at det aktuelle reklameinnslaget var av allmenn interesse og at det derfor måtte

¹⁶⁵ Op. cit. § 78.

¹⁶⁶ L.c.

¹⁶⁷ VGT § 75.

¹⁶⁸ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 19-20.

legges til grunn en snever skjønnsmargin.¹⁶⁹ Uttalelsen kan etter min mening tas til inntekt for at det ikke alltid kan legges en vid skjønnsmargin til grunn, selv om ytringene er av kommersiell art. Det er imidlertid et spørsmål om skjønnsmarginen generelt er vid for ytringer vedrørende politikk, eller om dette kun gjelder for det aktuelle reklameinnslaget for VGT. På den ene siden uttaler EMD i Murphy-saken at det ikke ville vært praktisk eller rettferdig å vurdere hver enkelt reklame på forhånd, med henblikk på å avgjøre hva som er en krenkelse av konvensjonen.¹⁷⁰ På den andre siden gir EMD i VGT-saken uttrykk for at hvorvidt en reklame for et politisk budskap vil være akseptabelt i forhold til EMK art. 10, må avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering i den aktuelle sak.¹⁷¹ Selv om Domstolen anvender teknikken med å "distinguish the case",¹⁷² må likevel de slutninger som kan utledes av avgjørelsene kunne gis en viss generell anvendelse. Politisk reklame har, i likhet med det aktuelle reklameinnslaget om dyrevern, allmenn interesse. Jeg mener derfor at EMDs uttalelse i VGT-saken kan tjene som et argument som taler for å anse skjønnsmarginen vedrørende politisk reklame som snever.

Når det gjelder ytringer på det religiøse området er Murphy-saken relevant. Avgjørelsen legger til grunn en vid skjønnsmargin for ytringer av religiøs karakter. Spørsmålet er om dette synet er overførbart til det norske forbudet. I Murphy-saken legger domstolen stor vekt på de spesielle forholdene i Irland. Det irske forbudet er begrunnet med tungtveiende historiske og samfunnsmessige hensyn som har sammenheng med religionens betydning i Irland. Dette kan ikke sies å gjelde i like stor grad for kringkl. § 3-1 (3). Til tross for dette gir EDM uttrykk for at religion og tro er et område hvor det generelt må eksistere en videre skjønnsmargin, og uttaler: *"What is likely to cause substantial offence to persons of a particular religious persuasion will vary significantly*

¹⁶⁹ VGT § 71.

¹⁷⁰ Murphy § 77. Noe som etter mitt syn må være helt riktig, da en slik ordning lett ville kunne skape vanskelige avgrensninger i forhold til forbudet mot forhåndssensur i grl. § 100, 1.pkt.

¹⁷¹ VGT § 75.

¹⁷² Dette vil si at Domstolen begrenser presedensvirkningen av avgjørelsen ved å konstantere at dommens slutninger kun gjelder for den aktuelle sak.

from time to time and from place to place".¹⁷³ Etter mitt syn gir dette grunnlag for å mene at også for forbudet mot livssynsreklame i den norske kringkastingen, må det gjelde en vid skjønnsmargin.

Regjeringen viser til at reklame for livssyn og politikk er ulikt regulert i Europarådslandene, og at dette tyder på at reguleringen er et *"resultat av avveininger som det ikke finnes en felles norm for i medlemsstatene"*.¹⁷⁴ Regjeringen mener denne uensartede praksisen gir grunnlag for å legge en vid skjønnsmargin til grunn, og viser til praksis i EMD.¹⁷⁵ I VGT-saken ble det ikke vektlagt at den interne reguleringen av politisk reklame kan variere fra land til land. I Murphy-saken ble det derimot lagt vekt på at det eksisterer liknende forbud mot religiøs reklame i andre land. Men ble dette ikke vurdert som et moment som, i seg selv, gav statene en videre skjønnsmargin. Fordi det var tale om moral og tro, kunne det på dette spesielle området ikke kreves enighet mellom medlemsstatene, og det var dette som gav grunnlag for en videre skjønnsmargin, ikke *selve* ulikheten i reguleringene.¹⁷⁶

Regjeringens argument kan etter mitt syn ikke vektlegges i vurderingen av inngrepets nødvendighet. Drøftelsen viser også at en uensartet praksis ikke kan tilsi at en videre skjønnsmargin skal legges til grunn.

Dette innebærer at hvor vid skjønnsmarginen er i forhold til kringkl. § 3-1 (3), vil variere. Politiske ytringer tilsier en snever skjønnsmargin. For regulering av reklame for livssyn vil derimot staten ha en videre skjønnsmargin.

Videre legger Regjeringen vekt på fjernsynsmediets sterke påvirkningskraft.¹⁷⁷ I VGT-saken blir samme argument vist til av staten. Domstolen avviste ikke at

¹⁷³ Murphy § 67.

¹⁷⁴ Ot.prp nr. 58 (1998-1999) s.19-20.

¹⁷⁵ L.c. Regjeringen viser ikke til konkrete avgjørelser.

¹⁷⁶ Murphy §§ 67 og 80.

¹⁷⁷ Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) s. 20.

fjernsynsmediet kunne ha større innvirkning, men la heller ikke vekt på det i sin vurdering. Fordi det var tale om en forskjellsbehandling av radio og fjernsyn, mente derimot EDM at forbudet ikke kunne være av en spesielt pressende karakter. Dette taler for at inngrepet ikke er å anse som "nødvendig i et demokratisk samfunn".¹⁷⁸ I Murphy-saken mente derimot EDM at den potensielle effekten av det aktuelle mediet må tas hensyn til ved proporsjonalitetsvurderingen, og uttaler i denne sammenheng: "*The Court has acknowledged that account must be taken of the fact that the audio-visual media have a more immediate and powerful effect than the print media*",¹⁷⁹ og viser i denne sammenheng til EMSs avgjørelse i Jersild-saken.¹⁸⁰ I utgangspunktet kan uttalelsene nærmest virke motstridende. Men etter min mening kan noe av forklaringen være at i VGT-saken gis uttalelsen om fjernsynsmediets effekt i forbindelse med selve nødvendighetsvurderingen, i motsetning til Murphy-saken hvor vurderingen gis ved vurderingen av inngrepets proporsjonalitet. Selv om skillet mellom vurderingen av inngrepets nødvendighet og proporsjonalitet inngår i den samme drøftelsen, og ikke er to separate vilkår, må inngrepets forholdsmessighet likevel vurderes.

Spørsmålet blir etter dette hvor stor vekt Regjeringens argument om fjernsynsmediets effekt kan tillegges. Mitt syn er at EDMs uttalelse i VGT-saken gir grunn til å tro at en forskjellsbehandling av ett medium, er et moment som taler mot at inngrepet er "a pressing social need". Hvis inngrepet først kan sies å oppfylle dette kriteriet, vil fjernsynsmediets effekt være relevant i vurderingen av inngrepets proporsjonalitet.

Regjeringen har videre lagt vekt på at inngrepet ikke er å anse som spesielt inngripende, og uttaler at: "*en særlig tallrik presse i Norge gir gode muligheter for at ulike oppfatninger kan komme til orde redaksjonelt*".¹⁸¹ I Bowman-saken ble det vist til samme argument, men EDM uttaler at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at

¹⁷⁸ VGT § 74. Jfr. uttrykket "pressing nature" som kan sies å være en del av vurdering om inngrepet er et "pressing social need".

¹⁷⁹ Murphy § 69.

¹⁸⁰ Jersild judgement of 23 September 1994, § 31.

¹⁸¹ Ot.prp. nr.58 (1998-1999) s. 20.

Bowman hadde tilgang til andre effektive kommunikasjonskanaler, og avviser derfor argumentet.¹⁸² I VGT-saken legger også staten vekt på at organisasjonen hadde andre muligheter til å spre sitt budskap. Domstolen avviste dette, og uttalte at den statlige radio- og fjernsynskanal,¹⁸³ var den eneste riksdekkende, og følgelig eneste mulighet til å nå hele befolkningen.¹⁸⁴ Staten pekte også på at organisasjonen blant annet hadde mulighet til å ytre seg i de trykte media og gjennom Internett. VGT-saken kan ikke sies å være direkte overførbar, da det norske forbudet ikke gjelder for radio.¹⁸⁵ Bowman-saken og VGT-saken viser likevel at det skal en del til for å kunne konstatere at andre kommunikasjonskanaler gir samme effekt. Selv om riksdekkende radiokanaler kan sies å være et medium som når ut til hele befolkningen, vil det ikke positivt kunne sies at radioreklame gir den samme effekt som reklame på fjernsyn. Det samme kan sies om de trykte media. Etter mitt syn er det likevel et poeng at det finnes andre muligheter til å spre sitt budskap til hele befolkningen, selv om dette mediet ikke kan sies å være like effektivt. Regjeringens argument kan derfor ikke avvises ved vurderingen av inngrepets nødvendighet, men avgjørelsene over viser at vekten må være begrenset.

Regjeringen går ikke nærmere inn på kriteriet om forholdsmessighet. I VGT-saken uttalte EMD at hensynet til ressurser spesielt vil gjøre seg gjeldende i audiovisuelle medier, når det er tale om ytringer som har generell informasjonsverdi. Domstolen mente imidlertid at dette hensynet ikke gjorde seg gjeldende i den aktuelle sak, da organisasjonen VGT ikke kunne sies å være spesielt finansielt sterk. Dette viser at inngrepet lettere vil kunne anses som proporsjonalt, hvor det er ressurssterke grupper som blir berørt. I forhold til kringkl. § 3-1 (3) må det imidlertid legges til grunn en generell vurdering, da alle typer grupper og organisasjoner vil bli omfattet av forbudet. Dette gjør at argumentet om ressurser ikke kan gis en generell anvendelse, og etter min mening taler dette for at inngrepet ikke kan anses som proporsjonalt. I Murphy-saken mente derimot EMD at inngrepet var forholdsmessig sett i lys av de hensyn som ble

¹⁸² Bowman § 46.

¹⁸³ The Swiss Radio and Television Company.

¹⁸⁴ VGT § 77.

¹⁸⁵ Både Kanal 24 og P4 er riksdekkende og reklamefinansierte radiokanaler.

søkt beskyttet, og at fjernsynsmediets effekt hadde betydning i denne vurderingen.¹⁸⁶ Ved en vurdering av proporsjonaliteten i forhold til kringkl. § 3-1 (3), må altså inngrepet sees i sammenheng med de formål som ønskes oppnådd. En gjennomgang av Regjeringens argumenter viser at forbudet mot livssynsreklame, etter min mening, kan sies å være den delen av forbudet som er svakest begrunnet. Regjeringens hovedbegrunnelse om reklamens "støtende effekt",¹⁸⁷ kan ikke sies å være like tungtveiende som de hensynene den irske stat kunne vise til i Myrphy-saken. Sett i sammenheng med de tungtveiende hensynene som ligger til grunn for ytringsfriheten, kan inngrepet ikke sies å være proporsjonalt. Forbudet mot politisk reklame er etter min mening bedre begrunnet, enn forbudet mot livssynsreklame kan sies å være. Gjennomgangen av rettspraksis, viser likevel at EMD ikke legger like stor vekt på hensynene som Regjeringen gjør. En sammenlikning med andre Europarådsland viser også at andre mindre inngripende tiltak vil kunne oppnå en liknende effekt som et forbud. Dette må etter min mening tilsi at forbudet mot livssynsreklame på fjernsyn heller ikke kan anses som et proporsjonalt inngrep i ytringsfriheten. I tillegg kan det etter mitt syn stilles spørsmål ved inngrepets "tilstrekkelighet". Ved å tillate reklame for livssyn og politikk i alle andre medier enn fjernsyn, vil de uheldige virkningene av slik reklame til en viss grad kunne sies å materialisere seg via andre kanaler. Dette kan etter mitt syn være et moment som tilsier at inngrepet ikke er "tilstrekkelig". Vekten av argumentet må imidlertid være begrenset, men i totalvurderingen vil dette tale for at inngrepet ikke kan sies å være "nødvendig i et demokratisk samfunn".

4.4 Konklusjon

En vurdering av de hensynene forarbeidene legger til grunn for inngrepet, sammenholdt med EMDs praksis, viser at argumentene ikke kan ha den vekten Regjeringen legger til grunn. Regjeringen mener at en ulik regulering i Europarådslandene, sett i sammenheng

¹⁸⁶ Se over (pkt. 4.3.4) under drøftelsen av EMDs anvendelse av effektargumentet.

¹⁸⁷ Se mer om dette ovenfor i pkt. 2.3.

med de aktuelle ytringenes kommersielle karakter, tilsier en vid skjønnsmargin. Drøftelsen over viser derimot at staten har en snever skjønnsmargin for de politiske ytringer, men at det må legges til grunn et større spillerom ved vurderingen av livssynsytringer. Hensynet til fjernsynets effekt, som står sentralt i Regjeringens begrunnelse, kan heller ikke sies å være et tungtveiende argument. Ved en vurdering av inngrepets proporsjonalitet, viser drøftelsen over at kringkl. § 3-1 (3) ikke kan anses som forholdsmessig.

Etter en samlet vurdering er min endelige konklusjon at forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap ikke kan anses som "nødvendig i et demokratisk samfunn". Kringkl. § 3-1 (3) vil dermed være i strid med EMK art. 10.

4.5 SP art. 19

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 er inkorporert i norsk rett, jfr. menneskerettsloven § 2 nr. 3.¹⁸⁸ I forhold til spørsmålet om reklame for livssyn og politikk i fjernsynet er det SP art. 19 som er av interesse.

SP art. 19 (1) fastslår at enhver har rett til meningsfrihet uten inngrep, og art. 19 (2) fastslår retten til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag. Art. 19 (3) gir adgang til å gi visse begrensninger i retten etter andre ledd. Etter SP art. 19 (3) er det tre kumulative vilkår som må være oppfylt for å kunne gripe inn i retten til ytringsfrihet. Begrensningen må være fastsatt i lov ("provided by law"), den må forfølge en av de legitime formål som er nevnt i bestemmelsen og være nødvendige av hensyn til formålet. De legitime formål som bestemmelsen opplister er henholdsvis: andres respekt eller omdømme, den nasjonale sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden eller den offentlige helse eller moral.

¹⁸⁸ Heretter vil jeg benytte forkortelsen SP.

Hensynene som kan begrunne en innskrenkning er gitt lik oppbygging som EMK art. 10. Til tross for at SP art. 19 har færre hensyn det kan legges vekt på, utgjør ikke dette nødvendigvis noen realitetsforskjell. Det som derimot er en viktig forskjell, er at rettspraksis etter EMK er langt større og omfattende enn hva som er tilfellet for EMK og så vidt jeg vet har ikke Menneskerettighetskomiteen behandlet noen sak som angår reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn. Dette gjør EMK art. 10 til mer velutviklet og nyansert enn det SP art.19 kan sies å være.¹⁸⁹ En annen viktig forskjell mellom konvensjonene er at SP har en global anvendelse, mens EMK kun gjelder for Europa. De europeiske stater som har ratifisert EMK har vært ansett som relativt ensartede stater, med et velutviklet vern for menneskerettighetene i den nasjonale rett. Dette i motsetning til SP som gjelder globalt, og hvor det ikke i samme grad som i Europa kan sies å eksistere noen felles kulturarv eller verdigrunnlag.¹⁹⁰ På bakgrunn av dette kan EMK sies å gi et bedre vern, da minstestandarden av beskyttelse vil være høyere enn etter SP. Menneskerettighetskomiteen har ikke behandlet noen saker som retter seg mot reklame for livssyn eller politiske budskap, og vernet av ytringsfriheten på dette området er ikke blitt nærmere definert. Det er derfor svært få holdepunkter for hvordan forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap ville blitt vurdert etter SP art. 19 og en separat vurdering av kringkl. § 3-1 (3) ville derfor blitt lite nyansert og avklarende.¹⁹¹ Da kringkl. § 3-1 (3) etter mitt syn er en krenkelse av EMK art. 10, vil forbudet allerede representere et brudd med Norges internasjonale forpliktelser. Jeg ser det derfor ikke som nødvendig å komme nærmere inn på SP art. 19.

¹⁸⁹ Særskilt vedlegg nr. 1 til NOU 1999:27 s. 194.

¹⁹⁰ SP er per våren 2002 ratifisert av 148 land fra samtlige verdensdeler.

¹⁹¹ I Ot.prp. nr. 58 (1998-1999) er det heller ikke gitt en nærmere redegjørelse av SP art. 19 i forhold til kringkl. § 3-1 (3).

5 Avslutning

Problemstillingen i oppgaven er om forbudet mot reklame for livssyn og politiske budskap på fjernsyn er en legitim innskrenkning i grl. § 100 og EMK art. 10. Drøftelsen over viser at kringkl. § 3-1 (3) etter mitt syn ikke lar seg opprettholde, hverken i forhold til Grunnloven eller Norges internasjonale forpliktelser.

Det kan kanskje hevdes at en innføring av reklame for livssyn og politikk ikke vil være i samsvar med den alminnelige rettsfølelse. Når forbudet diskuteres blir det gjerne vist til at politisk reklame på fjernsyn vil føre til en "amerikanisering" og en forenkling av den politiske debatt. I dette ligger det antakelig at reklamen vil bli basert på korte slagkraftige utspill som gjør at fokus blir flyttet fra logiske resonnementer til følelsesmessige virkemidler.¹⁹² Når Regjeringen ønsker å oppheve forbudet, skal det samtidig innføres reguleringer som vil begrense uheldige virkninger av slik reklame. Etter mitt syn er det sannsynlig at det kan etableres effektive reguleringer både for mengden og adgangen til å kunne reklamere. Innholdet av reklamen vil det derimot være vanskeligere å regulere. Frykten for at reklame for livssyn og politiske budskap skal få en lettvint og overflatisk utforming er etter mitt syn ikke ubegrunnet.

¹⁹² Dette blir blant annet hevdet i en kronikk skrevet av Lars Henie Barstad, Aftenposten 24.04.04.

6 Litteratur og kilder

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*. 8.utgave. Oslo, 1998.

Boe, Erik. *Innføring i juss. Juridisk tenking og rettskildelære*. Oslo, 1996.

Boe, Erik. *Den rettslige betydningen av politiske målsetninger i stortingsmeldinger, komitéinnstillinger osv.* Jussens Venner 1981 s. 235-255.

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. Ved Jan E. Helgesen 5.utgave. Oslo, 2001.

Eggen, Kyrre. *Ytringsfrihet*. 1.utgave. Oslo, 2002.

Holøyen, Alexander. *Ytring til besvær. Reklame for livssyn og politiske budskap i norsk kringkasting*. Hovedoppgave i medievitenskap, UiO 2000.

Møse, Erik. *Menneskerettigheter*. 1.utgave. Oslo, 2002.

Opsahl, Torkel. *Ytringsfrihet og forbud mot tobakksreklame; i samlingen Statsmakt og menneskerett, Bind I*. Oslo, 1995.

Sørensen, Christian Børge. *Skjønnsfrihet? : Statenes skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll med forvaltningen*. 20 vekttall spesialoppgave, 1999.

Sørensen, Christian Børge. *Lovforbud mot politisk reklame i kringkastingen – forholdet til Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10*. Jussens Venner 1999 nr. 2, s.102-123.

Tokvam, Ole E. *Reklame og sponsing i kringkasting*. Oslo, 1997.

FORARBEIDER

NOU 1999:27 "Ytringsfrihet bør finde sted". Forslag til ny Grunnlov § 100.

Særskilt vedlegg til nr. 1 NOU 1999:27 "Ytringsfrihetskommisjonen".

St.meld. nr.26 (2003-2004). Om endring av Grunnloven § 100.

Ot.prp. nr.58 (1998-1999). Om lov om endringer i lov 4 desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m. (Reklame for livssyn og politiske budskap).

RETTSPRAKSIS

Høyesterettsavgjørelser

Rt. 2002 s. 557

Rt. 2002 s. 1216

Rt. 2000 s. 996 (Bøhler)

Rt. 1997 s. 1821 (Kjuus)

Rt. 1994 s. 610 (Bølgepapp)

Rt. 1994 s. 1244

Rt. 1991 s. 74

Rt. 1990 s. 874

Rt. 1990 s. 1235

Rt. 1988 s. 861

Rt. 1976 s. 1 (Kløfta)

Underrettsavgjørelser

Oslo Tingrett - (TV-Vest) Dom avsagt 23.02.04. Lovdata: TOSLO-2003-09823

Dommer fra den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMD)

Bowman Eur. Court H. R., Bowman judgment of 19 February 1998, RJD 1998-I

Jersild Eur. Court H. R., Jersild judgment of 23 September 1994, Series A no. 298

Markt Intern Verlag Eur. Court H. R., Markt Intern Verlag GmGH and Klaus Beermann judgment of 20 November 1989, Series A no.165

Murphy Eur. Court H. R., Murphy judgment of 10 July 2003, 44179/98

Sunday Times (No.1) Eur. Court H. R., The Sunday Times judgment of 26 November 1991, Series A no. 217

Sunday Times (No.2) Eur. Court H. R., The Sunday Times judgment of 26 April 1979, Series A no. 30

Tyrer Eur. Court H. R., Tyrer judgment of 25 April 1978, Series A no. 26

VGT Eur. Court H. R., VGT Verein Gegen Tierfabriken judgments of 28 June 2001, RJD 2001

VEDTAK

Markedsrådets vedtak i sak nr. 13/2003

Markedsrådets vedtak i sak nr. 1/1998

Markedsrådets vedtak i sak nr. 9/1995

KRONIKKER

Lars Henie Barstad, Aftenposten 24.04.04

